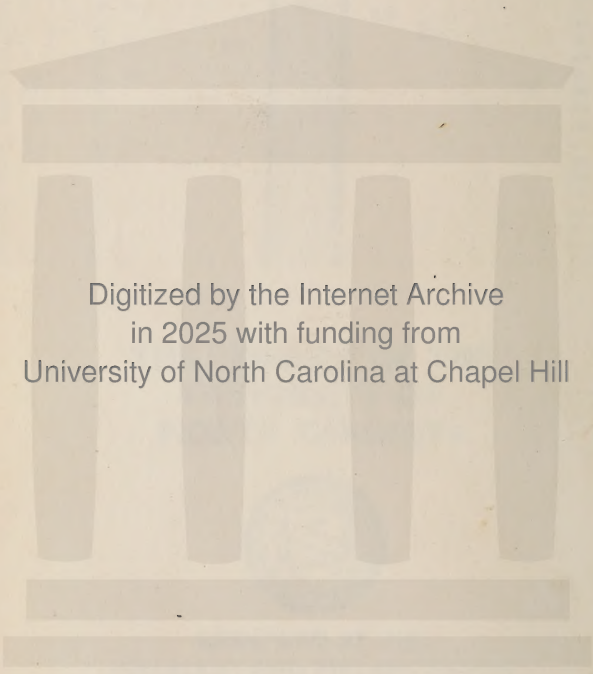
THE LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF
NORTH CAROLINA

ENDOWED BY THE
DIALECTIC AND PHILANTHROPIC
SOCIETIES

JF55
.V4

UNIVERSITY OF N.C. AT CHAPEL HILL
00015889870


Digitized by the Internet Archive
in 2025 with funding from
University of North Carolina at Chapel Hill

https://archive.org/details/democraciaysovie00vega

JOSÉ DE LA VEGA
Consejero de la Legación de Colombia en Francia.

DEMOCRACIA
Y
SOVIETISMO

ENSAYOS DE HISTORIA CONSTITUCIONAL

MADRID
LIBRERÍA GENERAL DE VICTORIANO SUÁREZ
48, calle de Preciados, 48
1929

DEMOCRACIA y SOVIETISMO

OBRAS DEL AUTOR

La Federación en Colombia, Madrid, 1913.

El Consejo de Estado, Buenos Aires, 1915.

Al eminente jurista argentino doctor Mario A. Rivarola, en testimonio de amistad reconocida.

PM JF55 .V4

JOSÉ DE LA VEGA
Consejero de la Legación de Colombia en Francia.

DEMOCRACIA Y SOVIETISMO

ENSAYOS DE HISTORIA CONSTITUCIONAL

MADRID
LIBRERÍA GENERAL DE VICTORIANO SUÁREZ
48, calle de Preciados, 48
1929

PRIMERA PARTE

PERSONALIDAD DEL ESTADO

CAPÍTULO ÚNICO

Personalidad del Estado.

No debe confundirse la noción de persona con la noción de individuo. Aquélla tiene un significado mucho más amplio y comprensivo, como que se refiere a todo ser de derecho que realiza sus fines en virtud de su propia autonomía, y desde este punto de vista sería inexacto sostener que sólo el individuo reune las condiciones de ser de derecho. Por eso advierte el señor Giner que puede darse el supuesto de una sola persona con multiplicidad de individuos, así como el de varias personas en un solo individuo, según las diversas relaciones en que éste se encuentra colocado en la vida (1). Ejemplo del primer caso lo hallamos en las llamadas personas sociales, como el Municipio o la Universidad, formadas siempre por pluralidad de individuos; ofrécese el segundo caso cuando se consideran las diversas esferas en que se mueve

(1) *Principios de derechos natural* pág. 46.

el individuo, cuya personalidad, en efecto, se revela con caracteres bien distintos al obrar como miembro de la Iglesia, de la nación, de la familia.

Puede afirmarse que existe la personalidad en todo ser que realiza su fin en la vida de un modo libre y consciente; y de aquí las tres condiciones que ha de reunir la persona: 1.ª, *actividad*, esto es, el principio vital aplicado a la satisfacción de sus necesidades; 2.ª, *capacidad*, más o menos condicionada por la naturaleza peculiar de sus fines; y 3.ª, *libertad*, para obligarse como agente jurídico y ejecutar los actos que toda obligación supone.

Despréndese de lo dicho que toda persona, en cuanto realiza una función jurídica, tiene su Estado, entendido éste no en su aspecto histórico o político, sino como instrumento —órgano más bien—de la elaboración del derecho. En este sentido ha podido hablarse del Estado individual, del Estado doméstico, del Estado social.

Y aquí surge de modo inevitable el problema que tanto se ha debatido por los publicistas de los últimos tiempos y que tiene proyecciones incalculables tanto en el derecho privado como en el derecho público; problema fundamental y casi insoluble, cuyo

planteamiento en forma muchas veces apasionada representa una de las manifestaciones de la crisis del Estado a que asistimos en la hora actual. ¿Son realmente personas las sociedades? ¿Es persona el Estado político?

La naturaleza esencialmente sociable del hombre, y más que todo el inmenso desarrollo que con el transcurso de los siglos ha adquirido este aspecto de su actividad, explican el creciente interés que despiertan los problemas relativos a la persona social, así como la rica bibliografía a que los mismos han dado origen. Baste indicar a este respecto el auge de la nueva disciplina conocida con el nombre quizás incorrecto de «sociología», ciencia que ha contribuído de modo tan visible a los progresos del derecho político moderno.

Se ha definido la persona social como la unión de individuos que realizan por su cooperación orgánica una vida común (Giner); y en esta definición se comprenden desde las sociedades más simples, como la familia, hasta la sociedad más compleja de cuantas existen, que es el Estado político. Pero aunque aceptemos en principio la expresada definición, cabe anotar la diversidad de criterios y de escuelas que domina en esta materia, a tal

punto que resultaría casi imposible clasificar en grupos diferenciados las innumerables doctrinas expuestas por juristas y filósofos para explicar el fenómeno social.

Prescindiendo de modalidades o matices que no pocas veces constituyen verdaderos sistemas jurídicos, se pueden, sin embargo, destacar tres grandes corrientes de ideas encaminadas a la elucidación del problema: 1.ª, teoría *de la ficción*, que considera las sociedades como creaciones del legislador; 2.ª, teoría *sociológica*, que ve en las colectividades organismos espontáneos regidos por leyes naturales, y 3.ª, teoría *realista*, que estudia el grupo social como mera reunión de individuos sin personalidad distinta de sus componentes.

La tesis de la ficción, que tiene su origen en el derecho romano, adquiere considerable desarrollo a favor de los principios de la Revolución francesa, y domina casi sin contrapeso en el pensamiento y en la obra de los civilistas del siglo XIX. Es cierto que entre los romanos no aparece todavía la clásica división de las personas en físicas y morales; pero la idea de la personalidad ficticia se deja sentir de modo notorio cuando las leyes se refieren a las ciudades, colegios y demás corporaciones como sujetos de dominio: se considera el pa-

trimonio social como un atributo de la comunidad (*universitas*), y expresamente se establece que el grupo de cointeresados actuará en la vida civil como una persona.

Lo esencial de esta doctrina, tal como la expuso Savigny, es que la vida y el funcionamiento de la persona social dependen del legislador; no adquieren capacidad jurídica sino aquellas sociedades creadas o reconocidas por la ley. El Estado es la única sociedad que nace espontáneamente y constituye una persona dotada de conciencia y voluntad; las demás sociedades no son realmente personas, pero el Estado, en quien reside la soberanía, puede otorgarles una personalidad ficticia, haciéndolas sujetos de derecho.

Las consecuencias de esta doctrina--que ha tenido distintas y hasta opuesta interpretaciones en los discípulos de Savigny —son trascendentales en el derecho civil, pues, según ella, la persona social carece de verdadera autonomía; su esfera de acción se ofrece condicionada por el mismo acto que le sirve de fundamento. Más todavía: la personalidad jurídica, después de reconocida o concedida por el Estado, puede ser suprimida por él mismo.

De aquí los peligros que entraña la teoría para el derecho de asociación, puesto que, no

teniendo las colectividades personalidad por sí mismas, nada se opone a que el legislador les reconozca o niegue la existencia sin sujeción a regla ninguna. El profesor Duguit recuerda a este propósito que la Asamblea francesa de 1789, a pesar de haber proclamado la propiedad como un derecho inviolable, decretó la confiscación de los bienes de la Iglesia, fundándose en que, si la propiedad es un derecho inviolable para las personas reales y naturales, no lo es para las comunidades, meras creaciones de la ley; argumento que ha servido después para cohonestar las expoliaciones de que fueron víctimas las congregaciones religiosas en virtud de las leyes francesas de 1901 y 1904 (1).

Fácilmente se comprende, por otra parte, las dificultades que presenta este sistema para explicar la naturaleza del Estado político, por más que tratadista tan autorizado como Saleilles sostenga que la teoría de la ficción pertenece más al derecho público que al derecho privado (2). Cabe admitir, en efecto, que el Estado otorgue la personalidad jurídica a las sociedades que dentro de él surgen; pero,

---

(1) *Traité de droit constitutionnel*, t. I, págs. 370-371.
(2) *De la personnalité juridique*, pág. 366.

¿cómo explicar por el mismo procedimiento la personalidad del Estado? No puede sostenerse que ésta nace, como la de los demás grupos sociales, del derecho positivo, porque la ley supone un Estado preexistente con capacidad jurídica. En otros términos: no se concibe que el Estado se otorgue a sí mismo una personalidad de la que carece; y por eso los sostenedores de esta doctrina se han visto precisados a reconocer, como una excepción, la existencia necesaria, real, de la sociedad política (el Estado) como entidad distinta de los miembros que la integran. La contradicción salta a la vista; ¿por qué admitir que la sociedad civil nace espontáneamente de las necesidades del hombre y no reconocer el mismo fenómeno respecto de las demás sociedades humanas?

Más lógica resulta la construcción política de Rousseau fundada en el contrato social. Otra ficción que ha tenido irresistible influjo en el dominio de las ciencias políticas. Cuando se habla de un contrato como origen de la sociedad política no se alude a un hecho histórico, a una realidad, sino a un supuesto derivado de exigencias meramente especulativas, a una ficción en suma. Los hombres nacen libres e iguales en derechos; pero a fin de

obtener los beneficios de la vida social convienen en renunciar a su independencia en favor de la comunidad; desde ese momento, y en virtud del acto de asociación, surge un cuerpo moral y colectivo en lugar de los individuos, con un *yo común*, con una voluntad única, en quien radica la soberanía. Nace así la personalidad del Estado en la concepción rousseauniana.

Pero su principio fundamental, como tantas veces se ha observado, es completamente erróneo, no sólo desde el punto de vista de la realidad, sino como simple concepto del espíritu, ya que la existencia del individuo fuera de la vida social, a más de ser históricamente indemostrable, no puede concebirse idealmente siquiera. El hombre en estado de naturaleza, aislado, sin contacto con sus semejantes, no ha existido jamás, no puede existir dentro de las posibilidades humanas.

Por lo demás, en la teoría de Rousseau se llega a la anulación absoluta del individuo por el Estado y a la omnipotencia de la llamada voluntad general. En este sentido, *El Contrato Social* puede señalarse como el antecedente más notable y sugestivo del dogma del *estatismo*, tan en boga en Alemania en los años que precedieron a la guerra. Por eso

mismo el profesor Jellineck niega resueltamente que el libro de Rousseau sea fuente de la *Declaración de derechos* dada por la Asamblea francesa de 1789, y lo demuestra de manera definitiva (1).

En presencia de las funestas conclusiones a que conduce la teoría de la ficción en sus diversas manifestaciones, y merced al influjo de la filosofía positivista, ha surgido la escuela sociológica con el propósito de dar una solución menos empírica al problema. Uno de sus iniciadores, Spencer, estudia la sociedad como un organismo sujeto en su formación y desarrollo a las leyes de la evolución natural, lo mismo exactamente que el organismo individual; el Estado actúa como *órgano de integración* del organismo social, obedeciendo desde luego a la influencia inevitable de las fuerzas biológicas que regulan la evolución, tales como las leyes de la lucha por la vida, la herencia y la adaptación al medio. Como se ve, la personalidad del cuerpo colectivo no es aquí una ficción, sino una realidad fisiológica; las sociedades nacen espontáneamente para el cumplimiento de los fines sociales del

(1) Véase su obra *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* (traducción española), cap. II.

hombre, y por el hecho de nacer, gozan, como los seres naturales, de la plena capacidad jurídica.

Son los sociólogos alemanes quienes han dado un desenvolvimiento más amplio—más audaz, si se quiere—, a esta noción organicista de las sociedades, señaladamente al tratar de la sociedad *total* que sirve de soporte al Estado político. Hasta se ha pretendido sistematizar una anatomía del cuerpo del Estado, determinando sus miembros, su cerebro, sus músculos, sus células. Schäffle habla del cuerpo social, de las células sociales. Bluntschli no vacila en afirmar que el Estado pertenece al sexo masculino, y Gierke llega a sostener que las personas sociales pueden ser sujetos de los derechos de familia. Al enumerar tales extravíos, Vareilles-Sommières pregunta irónicamente qué valor tendría el matrimonio contraído con una persona social.

La verdad es que la corriente sociológica ofrece tendencias muy diversas aunque coinciden en la afirmación de la substantividad y condiciones orgánicas del grupo social. Así, en cuanto se trata de precisar el contenido real del ser colectivo se presentan notables diferencias entre los tratadistas. El profesor Posada, cuyo influjo sobre las nuevas genera-

ciones españolas e hispanoamericanas no es discutible, ha procurado sostenerse tan distante de una concepción mecánica y artificial del Estado, como de un exagerado materialismo orgánico, que tuvo su hora y dió sus frutos. Merece citarse hoy la doctrina que el señor Posada califica de *realismo social*, compatible a su juicio «no ya con las aspiraciones más ideales, sino hasta con las explicaciones metafísicas de la naturaleza y del destino del hombre», y expuesta en una de sus conferencias como sigue:

«Esta corriente significa una reacción crítica, y un avance, frente al puro naturalismo y positivismo sociológico y jurídico; no es la vuelta al siglo XVIII ni al idealismo abstracto: es otra cosa. Se parte en general del reconocimiento de lo *social* como una realidad *natural*, pero no es natural sólo lo *físico*, sino también lo ético, lo estético y hasta lo metafísico. La sociedad y el Estado son reales. Una gran tendencia del realismo social, recogiendo complejos y altos antecedentes, afirma la existencia del ser social, o sea la substantividad de la sociedad como un ser vivo; es quizás esta afirmación realista la consecuencia más generalizada y de más trascendencia jurídica y política, del movimiento o co-

rriente que ahora señalamos... Sin duda, no todo el realismo sociológico es organicista, ni toda la nueva corriente jurídica reconoce el carácter substantivo del Estado, ni admite que tenga éste una personalidad *real*. Pero ciertas variantes, dentro de la gran corriente realista, no rectifican ni disminuyen el valor de ésta, en cuanto, en definitiva, entraña la afirmación general de una *realidad social* distinta, no explicable sólo por el hecho de la suma o simple agregación de existencias individuales, con lo cual se modifica la posición de cuantos estiman que el Estado y las instituciones humanas son, o pueden ser, pura obra arbitraria, indiferente, artificial, del acuerdo o coincidencia de las voluntades individuales. Puede la sociedad ser una entidad substantiva, organismo vivo inflamado por un impulso *ético*, condicionado por las exigencias del medio físico, y bajo la acción de necesidades vitales perentorias, que suscitan y hacen inexcusables la cooperación, la colaboración, el auxilio mutuo entre los hombres de un mismo grupo étnico... o no: no importa; si se reconoce que lo *social*, el *fenómeno social*, superorgánico, interespiritual, es algo distinto y real, en lo que es distinto, de la simple yuxtaposición de los elementos individuales que la integran.

Lo social, mejor, la sociedad, como el individuo, es una *síntesis* de elementos» (1).

Nótese que en esta corriente de la teoría sociológica no se establece entre la sociedad y el ser individual una identificación, sino una analogía. Es la misma posición de Orlando cuando dice que el Estado constituye un organismo *sui generis*, dotado de una voluntad propia, con órganos específicos y sometidos a leyes determinadas (2). Entre los órganos de la persona social hay diferencias sustanciales; en la primera el órgano, esto es, el individuo, tiene la vida propia, independiente del organismo; en la última el órgano es inseparable del cuerpo, no tiene más vida que la que el organismo le comunica.

Desde un punto de vista político tal discrepancia se deja sentir en el fenómeno de la representación del Estado y de las colectividades en general, en todas las cuales influye, muchas veces de modo decisivo, el elemento personal. No puede prescindirse de las circunstancias peculiares del individuo que representa o dirige la comunidad. El órgano es sustancialmente el mismo, sus funciones son

(1) *Teoría social y jurídica del Estado*, págs. 83 a 85.
(2) *Principes de Droit Public et Constitutionnel*, pág. 17.

idénticas; pero la naturaleza del ser en quien aquél se encarna periódicamente será distinta, y sus actos tendrán por ende una originalidad más o menos acentuada. En estos días hablaba el profesor Posada, en su cátedra de la Universidad Central, de cómo los distintos Presidentes que han gobernado la Unión Americana se han mostrado en la historia de esa República con personalísimo relieve, y recordaba a este propósito que el temperamento del Presidente Mac-Kinley, sus pasiones y sus impulsos, habían influído poderosamente en el desenlace del conflicto internacional de 1898 con motivo de la insurrección de Cuba.

En la historia constitucional de Colombia hallamos un ejemplo asaz significativo de la influencia que la persona del gobernante ejerce, no ya en la práctica de las instituciones, sino en su misma elaboración por asambleas políticas llamadas a legislar de un modo inpersonal y con miras de estabilidad. ¿Quién no advierte en muchas de las disposiciones de nuestra Constitución de 1863 el propósito de sus autores de poner trabas al temperamento autocrático e irreflexivo del general Mosquera, que había comandado las huestes victoriosas de la rebelión liberal? Ob-

sérvese cómo se justifica el calificativo de *sui generis* que da Orlando al organismo social; ningún otro podía convenir mejor a este ser extraño, complejo, en que la índole de uno de sus órganos o miembros determina el carácter de la ley suprema que ha de regir su propia vida.

Pero la personalidad del Estado, ya se la considere como obra de la voluntad libre del hombre, o bien se la haga derivar de las leyes naturales de la evolución—con todos los matices y aspectos que se han visto—ha encontrado en nuestros días un impugnador brillante en el decano de la Universidad de Burdeos, M. Duguit, quien publicó en 1901 su primera obra sobre la materia: *L'Etat, le droit objectif et la loi positive;* después ha desarrollado ampliamente su doctrina en el magistral *Traité de Droit Constitutionnel,* y últimamente (1924) hizo una defensa de la misma, desde el punto de vista pragmático, en la Universidad Central de Madrid.

Se ha calificado de *realista* este sistema, porque pretende fundarse exclusivamente en la comprobación positiva de los hechos sociales. La *realidad* para el profesor Duguit se limita a los fenómenos sociales sobre los que recae la acción de los sentidos; todo concepto

del espíritu, toda construcción meramente ideológica, debe rechazarse por la ciencia. Al estudiar las sociedades uno no advierte en ellas lo que se ha llamado voluntad colectiva, sino manifestaciones de las voluntades individuales; la persona social es una creación metafísica que no responde a una realidad. La nación es, si se quiere, un elemento del Estado, no como substancia personal que se transforma en este ser jurídico que llamamos Estado (lo cual pertenece a la escolástica pura), sino en el sentido de medio social en que el Estado se produce. Considerar la nación como elemento *subjetivo*, es decir, como sujeto de la soberanía, es entrar en el campo de las abstracciones metafísicas; otro tanto puede decirse de la nación como elemento *objetivo* del Estado, o sea, como objeto de su soberanía. La voluntad nacional, el alma nacional, todas aquellas expresiones que sirven para expresar los movimientos de un pueblo erigido en Estado, no pasan de ser figuras de retórica.

La composición interna del Estado se reduce, según Duguit, a una diferenciación entre *gobernantes* y *gobernados*. Los primeros son los individuos que, dentro de un grupo social dado, cuentan con fuerza suficiente para im-

ponerse; los segundos son los individuos sometidos a esa fuerza. Esta última asume en la Historia formas infinitamente diversas: en las sociedades primitivas ha consistido en una supremacía material o en el prestigio moral fundado en las creencias religiosas; en las sociedades modernas, tan complejas de suyo, tales fuerzas son igualmente complejas, y el vigor de un gobierno se mide por la habilidad en recogerlas y organizarlas.

De este modo se llega a la negación de la personalidad del Estado, y como consecuencia, a la negación de su soberanía y capacidad jurídica. Tales nociones se reemplazan con la doctrina de la *regla de derecho,* fundada en lo que llama Duguit la interdependencia social, y aplicable lo mismo a los individuos que al Estado. Se dice que esa regla de derecho nace y se impone cuando ha penetrado de tal modo en la conciencia de los miembros de la colectividad, que su violación provoca una reacción social legitimando el empleo del poder de coacción, la fuerza, por parte de los *gobernantes.*

Sin detenernos en un análisis prolijo del sistema, basta la síntesis anterior para comprender que se inspira en un realismo disolvente e infecundo. Se ha argüído con razón

que si las ciencias físicas y naturales, cuyo objeto es el conocimiento del mundo exterior, pueden prescindir del razonamiento puramente ideológico, no cabe adoptar un método idéntico para investigar las cuestiones relativas al derecho y la moral, que por su naturaleza pertenecen al dominio de la inteligencia. Parece ilógico, cuando menos, pedir a la materia explicación de fenómenos inmateriales. La regla de conducta para el hombre que vive en sociedad no puede derivarse de los hechos, porque a los hechos debe imponerse.

El profesor Duguit no ha dejado de replicar a estas y otras objeciones opuestas a su doctrina. Su obra sobresale por el vigor del pensamiento y el esfuerzo dialéctico; pero, lejos de haber influído en la solución del problema de la personalidad del Estado, ha contribuído a complicar cuestiones de suyo graves, como la del origen y naturaleza de la soberanía. Casi nos atrevemos a afirmar que, si se aceptara la doctrina realista con todas sus consecuencias, el Derecho político perdería no poco de su interés y mucho de su belleza.

Es preciso confesar, sin embargo, que no se ha llegado, y quizás no se llegará en esta

materia a postulados definitivos; pero la persona social como entidad distinta de sus componentes—por más que se discutan su origen, su contenido o sus funciones—es un fenómeno que se impone a la inteligencia casi de modo inevitable. «No hay, dice Wundt (1), forma que en la significación y valor de su contenido, no sea *algo más* que la simple resultante mecánica de las partes que la componen.» Explíquese el fenómeno como se quiera: ese *algo más* será la *comunidad*, en Santo Tomás; el *cuerpo místico*, en Suárez; el *yo común*, en Rousseau; el *cuerpo social*, en Schäffle; el *organismo sui generis*, en Orlando; lo que pugna decididamente con la realidad es la concepción de la sociedad política como mera reunión de individuos desprovistos de un sentir común y extraños a toda acción solidaria.

La substantividad del Estado es principio que parece haberse afirmado más que nunca en nuestra época, bajo la influencia fatal, incoercible, de la conflagración europea, que no fué una guerra entre grupos de individuos sin cohesión orgánica, ni siquiera entre ejércitos que formaban verdaderas unidades ani-

(1) Citado por el señor Posada

madas de un mismo espíritu, sino una guerra entre naciones compactas, definidas, que a toda hora dieron prueba de voluntad colectiva, de firmeza colectiva, de heroísmo colectivo...

SEGUNDA PARTE

CRISIS CONSTITUCIONAL DE FRANCIA

CAPÍTULO I

El sistema parlamentario.

No es fácil penetrar el sentido de la Constitución francesa ni medir, por tanto, el alcance de la crisis presidencial de 1924, sin tener en cuenta, no sólo las circunstancias históricas en que aquélla se produce, sino la manera como ha venido funcionando y modificándose en el curso de su vigencia. La materia ofrece singular interés para nuestros pueblos de América, sometidos desde los días de la emancipación a la influencia irresistible del pensamiento francés y pendientes, en todo tiempo, de las enseñanzas sociales y jurídicas de la gran nación latina. En la literatura política de los próceres de la independencia americana se echa de ver el influjo marcadísimo de la Enciclopedia, y puede asegurarse que durante el siglo XIX no ha habido en Francia movimiento político de trascendencia que haya dejado de repercutir, con más

o menos intensidad, en los países iberoamericanos.

Por lo que hace al Derecho político, basta abrir cualquiera de sus constituciones para darse cuenta de que en la parte *dogmática* los derechos del individuo han recibido una consagración casi idéntica a la formulada por los convencionales de 1789 en su memorable Declaración. Además, ¿no es algo esencialmente francés aquella inclinación nuestra a resolver los problemas políticos mediante fórmulas solemnes, precisas, artísticamente presentadas, lo mismo que aquel afán de sujetar la vida jurídica del Estado a un sistema ideal, deliberadamente concebido, y muchas veces inspirado en los principios de una escuela, cuando no en la filosofía de moda?

Pero si algo llama la atención en las instituciones que dieron forma legal a la tercera República, es precisamente la ausencia de un plan razonado y armónico, que parecía ser el distintivo del genio francés en materias políticas. No se vota en esta ocasión un verdadero Código fundamental, a semejanza de los que se habían expedido hasta entonces como expresión de las conmociones internas que tantas veces y de modo tan radical cambiaron la estructura política del Estado francés. La

Asamblea nacional de 1875 expide unas pocas leyes sobre organización y relaciones de los poderes públicos, fragmentarias y sintéticas en grado sumo, como destinadas a conceder a la nación un mínimum de legalidad. Las circunstancias históricas explican el fenómeno. Recuérdese el carácter provisorio con que M. Thiers venía ejerciendo el Poder ejecutivo, con el título de Presidente de la República, bajo la suprema autoridad de la Asamblea, en los momentos angustiosos que siguieron a la guerra francoprusiana. Se deseaba antes que todo facilitar la conclusión de la paz, dejando la responsabilidad de los sacrificios impuestos por el vencedor a una magistratura de transición, y se buscaba, de otra parte, dar tiempo a un acuerdo entre los elementos monárquicos que formaban la mayoría del cuerpo legislativo.

Sino que la reconciliación entre legitimistas y orleanistas ofrecía no pocas dificultades, a causa principalmente de la renuencia del conde de Chambord a aceptar la enseña y el programa de los doctrinarios de 1830. Inclinado Thiers a establecer definitivamente la República como medio de conjurar peligros exteriores y ahogar internas disensiones, y habiéndolo declarado así de un modo enfático,

tuvo que dejar el Poder a consecuencia de un voto adverso de la Asamblea.

La elección del Mariscal de Mac-Mahon, si implicaba un triunfo indiscutible de las derechas, envolvía también una enseñanza de trascendencia constitucional: quedaba patentizado que la República parlamentaria ofrecía suficiente flexibilidad para resolver normalmente las crisis políticas, escollo inevitable de las democracias. Así lo comprendió Gambetta, quien cada día se mostraba más decidido a aliarse con los monárquicos moderados para fundar la República conservadora proclamada por Thiers: el *oportunismo*, con su política de transacciones y componendas, va a influir en los debates de la Constituyente hasta obtener el triunfo de las aspiraciones republicanas. El conde de París, humillado por el jefe de los legitimistas y temeroso de los bonapartistas, marca a sus prosélitos la orientación impuesta por los acontecimientos, cuando escribe: «Es preciso dar a Francia la garantía de estabilidad que no puede encontrar hoy en la Monarquía constitucional. No siendo posible restablecer la monarquía, hay que organizar un Gobierno constitucional con un poder ejecutivo colocado por encima de las luchas de partido y de las contingencias

de una votación parlamentaria. No alcanzo a comprender que despierte recelos el nombre de República aplicado a tal Gobierno, a tiempo que la misma palabra se emplea en las monedas y en muchos actos oficiales. Para suprimirla sería necesario erigir un rey... o un emperador; y mi deber es descartar esta última solución a toda costa.» Esa carta—dice M. Deschanel—explica todo lo que sigue después (1).

Por de pronto sirve para explicarnos la ley del *septenio* (20 de noviembre de 1873) que prorrogó los poderes presidenciales del Mariscal de Mac-Mahon, señalándoles una duración de siete años. En la imposibilidad de restaurar la monarquía legítima en una forma definitiva, se pretendió crear una monarquía provisoria con el nombre de República. Pero en política, a diferencia de lo que ocurre en otras esferas de la vida, el nombre, o tal vez mejor, el rótulo tiene a menudo una influencia considerable sobre el contenido, y decide no pocas veces del curso de los acontecimientos. Aquella ley, al fijar un período de siete años a las funciones del Mariscal, lo

(1) Véase *Figures du Passé*: *Gambetta*, por Paul Deschanel, pág. 163.

independizaba en cierto modo de la tutela legislativa, y hacía de la Presidencia de la República una institución específica, de carácter representativo, si bien vinculada expresamente a una persona por un término prefijado. Entre la ley del septenio y las leyes constitucionales de 1875, que adoptaron, o más bien, reconocieron la forma republicana, no hubo verdadera solución de continuidad, por más que se llegara a ese desiderátum después de vencer serias dificultades inherentes al estado de los espíritus y a la composición misma de la Asamblea; a tal punto que la famosa enmienda Wallon—que dió el nombre de Presidente de la República, de un modo impersonal y con caracteres de permanencia, al jefe del Poder ejecutivo—se aprobó por un simple voto de mayoría.

Las nuevas instituciones surgieron, tras esfuerzos laboriosos, de lo que entonces se llamó la *conjunción de los centros*, especie de convenio más implícito que expreso entre los dos centros de la Asamblea, el de la derecha y el de la izquierda, para seguir la terminología parlamentaria; y sus estipulaciones fueron resultado de concesiones recíprocas, de sacrificios de ambas partes exigidos por las circunstancias del momento. Convinieron

Gambetta y sus amigos en votar la creación del Senado, a despecho del doctrinarismo republicano que sostenía la Cámara única elegida a base del sufragio universal; se allanaron también a la cláusula de revisión, redactada con la mira de facilitar la reforma en cualquier momento y hacer posible la restauración monárquica, que muchos acariciaban todavía; todo ello a cambio de la disposición que consagró de una manera definitiva el sistema republicano. Fué aquella una obra de transacción, no forjada por la utopía humana, sino inexorablemente impuesta por la realidad, nacida de las entrañas de una Francia mutilada y exánime, pero inconforme con su destino y pronta a renacer al amparo del derecho. De aquí la fuerza innegable de esta Constitución, que, en la mente de algunos de sus autores, debía tener una vida efímera; de aquí que presente caracteres de una originalidad inconfundible y haya resistido hasta ahora los embates de las más graves crisis políticas y la conmoción sin precedentes de la guerra mundial.

Ahora bien: ¿cuál es la condición jurídica del Presidente de la República francesa, conforme al derecho constitucional escrito? Puede hacerse en esta materia una rigurosa descri-

minación de sus prerrogativas, siguiendo el texto de las leyes constitucionales de 25 de febrero y 16 de julio de 1875, sobre organización de los Poderes públicos, y atendiendo a las funciones del Estado que reciben el influjo, más o menos directo, de la acción ejecutiva. Así, en relación con el Poder legislativo, corresponden al primer magistrado las atribuciones que siguen: *a*), presentar proyectos de ley al igual de los Senadores y Diputados; *b*), promulgar las leyes que vote el Parlamento; *c*), cuidar y asegurar la ejecución de las mismas; *d*), iniciar la revisión de las leyes constitucionales; *e*), convocar las Cámaras fuera del período legal; *f*), suspenderlas hasta por el término de un mes, dos veces en cada legislatura; *g*), disolver la Cámara de Diputados, previo el voto conforme del Senado; *h*), comunicarse con las Cámaras por medio de mensajes; *i*), vetar las leyes, con la obligación para el Parlamento de someterlas a nueva deliberación; y *j*), declarar clausuradas las sesiones legislativas. En relación con el Poder judicial, corresponde al Presidente la facultad del indulto o derecho de gracia. En relación con el Poder administrativo, son atribuciones presidenciales: *a*), disponer de la fuerza pública; *b*), proveer todos los empleos

civiles y militares; *c*), presidir las solemnidades nacionales; *d*), recibir los Ministros y Embajadores de las potencias extranjeras; y *e*), negociar y ratificar los tratados públicos.

Obsérvese que el capítulo principal de los poderes presidenciales envuelve una visible ingerencia en la función legislativa, con lo cual se quiso indudablemente alejar en lo posible los peligros de la omnipotencia parlamentaria, que, por anónima e irresponsable, produce con frecuencia daños más graves que la misma omnipotencia ejecutiva. Consciente de la obra realizada, decía Gambetta a la Asamblea nacional: «Hemos convenido en daros el Poder ejecutivo más fuerte que se haya adoptado jamás en una democracia.» En realidad se había tratado de revivir un sistema político análogo al que se practicó en tiempos de la restauración y de la monarquía de Julio, bajo el influjo de las instituciones británicas. El Jefe del Estado no era ya un simple agente del Parlamento, como durante la efímera Presidencia de M. Thiers, sino un órgano verdadero de la soberanía nacional, llamado a servir de freno al cuerpo legislativo.

La base esencial del régimen parlamentario, a juicio de M. Duguit, radica en el fun-

cionamiento en condiciones de igualdad del Gobierno y el Parlamento, cualquiera que sea el origen de tales instituciones; de manera que los dos órganos supremos del Estado colaboren estrechamente en la actividad del mismo, y mediante la acción eficaz del uno sobre el otro se limiten y fiscalicen mutuamente. Esa acción recíproca se realiza por un elemento que constituye la pieza principal de la máquina política, esto es, el Gabinete o Consejo de Ministros. Según una clásica fórmula, el Gabinete representa al Jefe del Estado ante el Parlamento, y al Parlamento ante el Jefe del Estado. Si el poder legislativo imprueba la política del Ministerio, debe éste dimitir, a menos que, apoyado por el Jefe del Estado, decrete la disolución de la Cámara de origen popular y se convoque a nuevas elecciones para conocer de este modo el verdadero sentir del cuerpo electoral. Admitido el sufragio universal con todas sus consecuencias, es la nación la que en definitiva resuelve los conflictos entre los dos poderes que ejercen la soberanía del Estado. Fundándose en estos principios derivados del sistema político de Inglaterra, M. Duguit concluye que la tercera República no ha practicado el régimen parlamentario, a pesar de la inten-

ción manifiesta de las leyes constitucionales de 1875 (1).

Lo cierto es que no lograría conocer la Constitución francesa quien se limitase a estudiar la letra de las leyes de 1875, ya que los usos y precedentes las han modificado sustancialmente, hasta crear un derecho constitucional nuevo, consuetudinario, espontáneo, precisamente en la nación que desarrolló y propagó el sistema de las constituciones legisladas y rígidas como el único medio de regular la vida del Estado y la mejor garantía para las libertades civiles. Examínense detalladamente las disposiciones constitucionales de 1875 y en ninguna parte se encontrarán señaladas las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros: nadie ignora, sin embargo, el papel preponderante, en ocasiones absorbente, que este funcionario juega en la vida constitucional francesa. En cambio, la

(1) *Traité de Droit Constitutionnel*, t. II, pág. 541. Es de notar, sin embargo, que pocas páginas adelante el profesor Duguit, cuya autoridad en cuestiones constitucionales es indiscutida en Francia, habla de «la República parlamentaria que practicamos hace cincuenta y siete años, sin que la letra de la Constitución haya sido violada una sola vez, sin que en ninguna ocasión se haya detenido la máquina política». (Obra citada, t. II, p. 663-4). Hay, evidentemente, alguna contradicción entre el concepto arriba citado y este último.

Presidencia de la República se ha convertido, por obra de la costumbre, en una magistratura de fachada, si vale la expresión. A pesar de las numerosas prerrogativas que quedan expuestas, el Jefe del Estado, sujeto a diversas corrientes históricas, se ha abstenido de ejercerlas, convirtiéndose en un mero agente del Parlamento, contra los propósitos bien definidos de los autores de la Constitución. Nada valió que la Asamblea nacional de 1875 rechazase la enmienda Naquet, que confiaba el Poder ejecutivo a un Presidente del Consejo sin cartera, con el título de Presidente de la República, «elegido y revocable por la Cámara»». La fuerza irreflexiva de los hechos se ha encargado de llevar a término una aspiración que no obtuvo el asentimiento de la ley escrita.

¿Qué causas han producido esta evolución constitucional tan contraria a la voluntad del legislador constituyente? Téngase en cuenta ante todo la forma de elección presidencial establecida en las leyes constitucionales de 1875. Obsesionada por el recuerdo de 1848, y deseando alejar el peligro de un golpe de Estado, como el que restauró el imperio napoleónico, la Asamblea nacional no quiso dar un origen popular directo al Presidente de la

República, y confió su elección a las Cámaras legislativas; con lo cual, en concepto de muchos comentaristas, se anuló de hecho la independencia del Jefe del Estado para dejarlo sometido a la supremacía del Parlamento.

Desde un principio pudo comprobarse esta situación de inferioridad en que quedaba el Presidente respecto del cuerpo legislativo. Las ilusiones monárquicas habían salido defraudadas de las primeras elecciones del nuevo régimen, y las Cámaras de 1876 abrieron sus sesiones con una respetable mayoría republicana. El Mariscal de Mac-Mahon, inclinándose de mal grado ante el voto popular, y con la esperanza de impedir o aplazar el advenimiento de los radicales, llamó al Gobierno, primero a Dufaure y luego a Jules Simon, ambos pertenecientes a la izquierda moderada. En rededor del Presidente, viva encarnación de la escuela tradicionalista, se agitaban los elementos monárquicos vencidos, pero no resignados. El desacuerdo político no se presentaba entre el Gabinete y el Parlamento, sino entre ambos y el Jefe del Estado. El 16 de mayo de 1877, como se sabe, el Mariscal provocó la renuncia de su primer ministro, pretextando que éste no había comba-

tido ante la Cámara ciertos proyectos sobre régimen municipal y libertad de imprenta, contrarios a las tendencias conservadoras del Gobierno; y un mes después, con el voto del Senado, decretó la disolución de la Cámara de Diputados. Abrese entonces uno de los debates políticos más ardientes que ha presenciado la nación francesa; las fuerzas conservadoras comprenden que no se halla en peligro la persona del magistrado únicamente, sino algo más hondo, el principio de autoridad, el «orden moral», como entonces se decía; realízase la unión de las fuerzas republicanas bajo la inspiración y el impulso de Gambetta, que en un discurso pronunciado en Lila lanza su famoso dilema: *se soumettre ou se démettre*, y como desenlace de esos días de lucha, el Mariscal de Mac-Mahon —vencido en las nuevas elecciones—tiene que someterse primero y dimitir en seguida (1). «A partir de ese día—dice un historiador—, el derecho de disolución se ha considerado como un arma reaccionaria, y aunque inscrito en las leyes constitucionales, ningún Presidente ha vuelto a ejercerlo por haber

(1) Su separación tuvo lugar en enero de 1879, por no haber convenido en la destitución de algunos jefes del Ejército.

adquirido desde entonces el aspecto de un golpe de Estado » (1).

La palabra se ha repetido muchas veces con relación al 16 de mayo, cuando acaso fuera más justo hablar de un error político o, a lo sumo, de una violación de los usos parlamentarios. Jules Simon acostumbraba decir que en esa fecha el Mariscal había violado las reglas del Gobierno parlamentario y las de la cortesía, y agregaba: «De esas dos faltas sólo le reprocho la última, que nunca pude comprender.» ¿Cómo calificar, en efecto, de golpe de Estado un acto presidencial que se ciñe estrictamente a los términos de la Constitución? Es preciso reconocer, sin embargo, que el sistema no fué bien interpretado, porque el Ministerio contaba con la confianza de las Cámaras, y así, la apelación al cuerpo electoral no tenía otro objeto que buscar una mayoría adicta a la política del Presidente.

En Inglaterra—cuna del parlamentarismo —no se comprende tal régimen sin la facultad de disolución en manos del Ejecutivo contra una mayoría de la Cámara baja que se presenta divorciada en determinado momento del sentimiento nacional; y casi siempre, no

(1) BAINVILLE: *Histoire de France*, pág. 526.

es el nombre de un gobernante lo que se lleva a las urnas, sino una cuestión administrativa o internacional, una reforma legislativa, un programa de gobierno. A este respecto hemos visto cómo en elecciones recientes volvió a agitarse la antigua discusión sobre el proteccionismo y el librecambio, gracias a la facultad de disolución ejercida en el instante oportuno para conocer la voluntad nacional, que una vez más se manifestó en favor del principio económico que responde a la tradición inglesa.

No es posible desconocer las serias dificultades para trasplantar la organización británica, producto de la evolución secular de una monarquía, en que el Rey ha permanecido como símbolo de la dignidad nacional y de la grandeza del imperio, a una República burguesa, fundamentalmente democrática, desprovista de aquel elemento de estabilidad y de equilibrio. En los Estados Unidos de América, como en casi todas las Repúblicas americanas, se creyó resolver el problema constitucional mediante una rigurosa aplicación del principio de la separación de los Poderes públicos: el Congreso legisla y el Gobierno ejecuta. De allí ha nacido el llamado sistema presidencial, que concede una inmensa auto-

ridad al Jefe del Estado y lo convierte con frecuencia en émulo enconado del Parlamento. Aquél goza de absoluta libertad para escoger sus Ministros, o con más propiedad sus Secretarios, los cuales pueden desarrollar una política hostil a la mayoría parlamentaria; la responsabilidad ministerial sólo se entiende como un recurso judicial extraordinario, fundado en hechos delictuosos; el deber de los Ministros es interpretar y seguir la política del Presidente.

Hasta dónde ha influído la práctica de tal sistema en el fenómeno que en la América española se conoce con el nombre de *caudillismo*, es problema sociológico que merece estudiarse con espacio. Cuanto a los Estados Unidos, debe tenerse en cuenta que la forma federativa, de una parte, y la educación cívica del pueblo, de otra, representan allí obstáculos casi invencibles a la dictadura presidencial. «Pero intentad un ensayo de ese sistema en la Francia ultracentralizada, y tendréis durante cuatro años (porque necesariamente el período presidencial sería reducido) la dominación exclusiva del partido vencedor, la minoría oprimida por la mayoría, y, como consecuencia de ello, menos estabilidad y menos libertad. El régimen americano su-

pone un Estado federativo, un país ampliamente descentralizado.» (1)

Toda organización constitucional se reduce, en último análisis, a un mecanismo más o menos complicado de equilibrios y contrapesos para conseguir la realización del derecho en el Estado; y así como en la Unión Americana, según se ha visto, el Poder ejecutivo se encuentra limitado y contenido por la autonomía seccional, en la República francesa se ha confiado una misión análoga al cuerpo legislativo. El Presidente ha de funcionar como árbitro supremo de los partidos, y por eso mismo la Constitución lo declara irresponsable (artículo 6.° de la Ley constitucional de 25 de febrero de 1875). Además, para que sus actos tengan validez, necesitan ser refrendados por un Ministro, en quien reside la responsabilidad (artículo 3.° de la Ley citada). De ahí la obligación para el Jefe del Estado de escoger sus colaboradores en las agrupaciones políticas que predominen numéricamente en el seno de la representación nacional: su facultad en esta materia aparece condicionada, restringida por la acción parlamentaria.

(1) Véase, en la obra citada de Deschanel el capítulo XIII: *L'Esprit de la Constitution de* 1875.

Pero en las dos disposiciones relativas a la irresponsabilidad del Presidente y al requisito de la refrendación ministerial se apoyan quienes consideran que dicho funcionario carece de poder efectivo para ejercer las demás prerrogativas que le concede la misma Constitución. Se ha sostenido que no puede gozar de autonomía un empleado legalmente irresponsable; la autoridad debe ser atributo exclusivo de los Ministros, como es exclusiva su responsabilidad. Aparentemente, el argumento reviste mucha fuerza, y lo hacen valer muchos expositores franceses para explicar, dentro de la estructura constitucional de 1875, el aspecto meramente decorativo y protocolario del Jefe del Estado.

Con frecuencia se apela también al ejemplo de los Estados Unidos, sin considerar que un estudio comparativo alrededor de este punto, mirando más al fondo que a la forma, no contribuye quizás a cimentar el razonamiento a que aquí se alude. En efecto, el Presidente en Norte América es políticamente irresponsable; su misma responsabilidad penal, que nunca se ha llevado a la práctica, ofrece tantos obstáculos y ocasionaría trastornos tan graves, que la declaración constitucional carece de verdadera eficacia; y, a pesar de eso, nadie

juzgará ilógico o infundado el enorme poder de que goza en los Estados Unidos el primer magistrado. Es que la noción de responsabilidad, que en lo ético es inseparable de la idea de libertad, ha de subordinarse en lo político a las exigencias de la vida social no menos que a las circunstancias de tiempo y espacio en que las normas jurídicas se producen. ¿Por qué la irresponsabilidad del Presidente ha de engendrar en Francia su debilidad y su inacción, y no ha de producir idénticos efectos la irresponsabilidad parlamentaria, por nadie discutida, y más peligrosa acaso que la primera? Si el Parlamento es irresponsable por sus actos, según doctrina universalmente reconocida, tampoco debiera disfrutar de poderes efectivos, para seguir el criterio aplicado a la institución presidencial.

Respecto al requisito de la refrendación ministerial, que se halla igualmente consagrado, de modo expreso, en varias Constituciones hispanoamericanas, merece citarse este concepto de un publicista francés contemporáneo: «¿Qué se propuso la Constitución al imponer al Presidente de la República la obligación formal de ejercer sus atribuciones por medio de decretos revestidos de la firma de un Ministro? La Constitución ha querido

impedirle los excesos del poder personal, quitarle la tentación de cometer actos arbitrarios o ilegales, evitar que traspase su esfera privativa violando el contrato social puesto bajo su custodia. ¿Se habrá pretendido precisar de manera objetiva su irresponsabilidad, convirtiendo una ley imperativa en condición *sine qua non*? De ninguna manera; lo que se ha buscado es conciliar su iniciativa legítima con la iniciativa ministerial. Siendo el Gabinete el único responsable de los actos del Poder ejecutivo ante el Parlamento, los Ministros se negarán a secundar medidas inconstitucionales, harán imposible todo empeño indebido del Presidente, y de este modo se justifica la cláusula de la refrendación obligatoria que garantiza el funcionamiento normal de las instituciones bajo un régimen de libertad. Pero no sería dable exagerar las consecuencias de este principio, ni aplicarlo a cuestiones de poco momento sin que resulten, a la vez, abuso de parte de los Ministros y abdicación de parte del Presidente » (1).

En este particular las circunstancias personales determinarán en más de una ocasión la índole de las soluciones políticoadminis-

(1) LEYRET: *Le Président de la République: Son rôle, ses droits, ses devoirs*, páginas 112-3.

trativas que impone diariamente la gestión de los negocios públicos; no hay duda que los merecimientos intrínsecos del Jefe del Estado, su experiencia de la política y sus servicios a la nación, han de darle mayor autoridad para sostener sus puntos de vista que las prescripciones del derecho o los textos legales; y la experiencia enseña que cuando ocurren diferencias en el seno de un Gobierno, casi siempre se resuelven por el compromiso o la transacción, pocas veces por la ruptura. El arte político posee recursos inesperados que escapan a las previsiones de los códigos y a los dictados de la ciencia.

De resto, la Constitución francesa, a fin de prevenir las conmociones frecuentes ocasionadas por la sucesión de la suprema magistratura, le señaló un término de siete años y autorizó expresamente la reelección (Ley de 25 de febrero de 1875, artículo 2.°); período presidencial que entraña una sólida garantía de estabilidad y que fué consecuencia de una transacción entre los que en la Asamblea de Versalles querían un lapso de cuatro años y los que aspiraban al decenio para acentuar los contornos monárquicos del sistema. La tercera República ha contado, en medio siglo de existencia, sesenta y cinco Ministerios, y

cabe hoy preguntar qué habría sido del orden y la seguridad en Francia si en vez de tales crisis ministeriales se hubieran presentado otras tantas crisis presidenciales. No existe nación con vitalidad suficiente para resistir los vaivenes y trastornos de la inestabilidad erigida en norma de gobierno.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

No fué poca fortuna para la República francesa el haber escogido para suceder a Mac-Mahon en el mando supremo a M. Grévy, temperamento suave, conciliador, inclinado al compromiso y a las soluciones del derecho, enemigo de la política de aventuras y persuadido, sobre todo, de que el reposo era la primera necesidad de la Francia convaleciente. Al ocupar la mansión presidencial no se convirtió, sin embargo, en un testaferro—un Presidente *soliveau*, como se acostumbra decir en Francia—, dispuesto a suscribir a ciegas las iniciativas de sus Ministros o a someterse pasivamente a todas las intromisiones parlamentarias. Cierto que él había permanecido fiel hasta entonces a su ideal de 1848 de un Presidente del Consejo de Ministros al frente del Poder ejecutivo y revocable en todo momento por la representación nacio-

nal, pero encargado de cumplir una Constitución que no realizaba todos sus ideales, procuró interpretarla lealmente y cumplirla sin vacilaciones. Su primera declaración tuvo por objeto anunciar «una política liberal y en el fondo conservadora», y, lejos de ser indiferente a los rumbos políticos de su administración, a menudo intervenía en las deliberaciones de Gabinete para aconsejar, prevenir y poner su autoridad al servicio de las tendencias que consideraba benéficas. Sábese que durante mucho tiempo se opuso a confiar el Gobierno a Gambetta por temor a sus vehementes pasiones de meridional, y que, en cambio, alguna vez ratificó su confianza a su primer Ministro, Freycinet, a raíz de un voto adverso de la Cámara de diputados (1). En ciertos conflictos internacionales, como el originado por el asunto Schnæbelé, que estuvo a punto de desencadenar la guerra, la intervención personal y el sentido jurídico del Presidente Grévy fueron parte a conseguir una solución pacífica y honrosa.

¿Se falseó el sistema parlamentario por esta

(1) El incidente tuvo lugar en 1882, y con el apoyo del Presidente Grévy, el Gabinete obtuvo del Parlamento un voto de confianza a las veinticuatro horas justas de haberla perdido.

acción directa del Presidente, tan contraria a la práctica de algunos de sus sucesores como acorde con el espíritu y la letra de la Constitución de 1875? Sería aventurado sostenerlo, máxime cuando se recuerda que Grévy fué reelegido en 1885 por una inmensa mayoría de la Asamblea nacional. Su caída a los dos años de iniciado este segundo período no se debió, en realidad, a motivos políticos ni a trabas constitucionales, sino a una mera cuestión personal. Uno de sus allegados, Wilson, que desempeñaba un alto empleo administrativo, se vió complicado en el escándalo de las condecoraciones, y Grévy incurrió en la debilidad de sostenerlo a despecho de los clamores de la opinión pública. Las Cámaras, en una forma velada, insinuaron el camino de la dimisión, que el Presidente aceptó de mal grado, dejando constancia en un mensaje famoso de su derecho legal a resistir la usurpación parlamentaria y recordando con amargura sus servicios al país y a la causa republicana.

Otro caso de crisis presidencial, si bien en su génesis y circunstancias distinto del anterior, fué el de Casimir Périer, escogido por su nombre prestigioso y su austero civismo a raíz de la trágica muerte de Carnot. Pertene-

ciente a la alta burguesía y nieto del célebre Ministro de la «resistencia» bajo la monarquía doctrinarida, Périer había sido ya jefe de uno de los Ministerios de la tercera República y asumía el poder supremo con ánimo de reivindicar sus prerrogativas constitucionales, a lo cual le impulsaban su ingénita arrogancia personal y singulares dotes de actividad e inteligencia. «Creyó que podía utilizarlas—escribe M. Poincaré—en la presidencia de la República y no se resignó a la serena inmovilidad de una misión representativa. Fuí testigo de su continua impaciencia de obrar, porque le acompañé como Ministro todo el tiempo de su breve e inquieta Presidencia» (1). De allí surgió el desacuerdo con los Ministros, que consideraron menoscabada su autonomía y falseado el sistema parlamentario. De otro lado, los elementos socialistas, que han visto siempre en la primera magistratura la expresión más visible de la autoridad y el cimiento más firme del orden, promovieron una intensa campaña contra Périer por su política

(1) Del brillante artículo de M. Poincaré sobre la crisis constitucional francesa, escrito para *La Nación*, de Buenos Aires, poco después de la dimisión del Presidente Millerand y reproducido en varios diarios de la América española.

reaccionaria, como entonces se decía. Por cierto que en esta ocasión, como en tiempos de Grévy, se señaló M. Alexandre Millerand, a fuer de socialista, por la intransigencia en combatir las tentativas de poder personal. No quiso Périer hacer uso de los medios constitucionales que tenía para sostenerse, y resolvió separarse sin esperar una decisión parlamentaria que fallase la crisis. En su mensaje de renuncia, lejos de dejar a salvo, como Grévy, la plenitud de sus derechos legales, hace resaltar en términos impresionantes el contraste que ofrece la impotencia del Jefe del Estado con sus pesadas responsabilidades morales. Se declaró vencido antes de que sobreviniera un verdadero conflicto de autoridad, y de este modo contribuyó, tal vez sin quererlo, a la evolución constitucional que en Francia ha venido anulando la personalidad del Presidente de la República. Años más tarde, en una ruidosa carta dirigida a *Le Temps* (2), hablaba de que aquél no tenía otra misión real que la de presidir las ceremonias oficiales.

Estos antecedentes, de un valor extraordinario para el sociólogo, como síntomas de un órgano del cuerpo social en vía de atrofiarse

(2) El 22 de febrero de 1905.

a causa de persistente, voluntaria inactividad, hicieron meditar a más de un político en la oportunidad de revisar las instituciones, remedio seguro en pueblos de origen latino para curar las dolencias sociales. La tendencia reformista estaba, además, latente en el seno del partido republicano, que en 1875 había suscrito una Constitución «orleanista» con menos beneplácito que resignación, siempre en espera de mejores días. No han faltado en las Cámaras iniciativas y proyectos para abrir de nuevo el período constituyente; sólo que la necesidad de aunar las voluntades en cuanto al sentido y extensión de la reforma se ha encargado de paralizar los empeños de rectificación, y a favor de la forma sintética de los textos legislados, cuando no contra la letra de los mismos, ha nacido un tipo constitucional fundado en los precedentes, bien distinto del que tuvieron en mira los creadores de la tercera República.

Antes de la guerra parecía bastante poderosa la corriente que aspiraba a fortalecer la autoridad del Jefe del Estado, ya apelando a la convocatoria de una Asamblea constituyente llamada a votar la reforma, ya restableciendo la práctica literal de la misma Constitución. Ni dejaba de influir en esta tenden-

cia el ejemplo de los Estados Unidos, cuya organización presidencial se presentaba por algunos como el ideal de la forma republicana, en una época en que la experiencia del Presidente Wilson no había patentizado de modo concluyente todas las deficiencias de un régimen que no ha logrado el medio de resolver los posibles conflictos entre los dos grandes poderes del Estado. «Hay razones para afirmar—decía un publicista—que los constituyentes de 1875 quisieron hacer del Presidente de la República no sólo un Jefe de Estado, sino un Jefe de Gobierno, casi a la manera del de los Estados Unidos. Los autores de nuestra Constitución no se inspiraron únicamente en el modelo del parlamentarismo británico, sino que pretendieron realizar como una amalgama entre ese sistema y el tipo representativo a la americana. Así se desprende de los debates que precedieron a la expedición de las leyes de 1875, como sería muy fácil comprobarlo» (1). El mismo autor estima que el problema, en vez de plantearse ante una Asamblea, debe resolverse interpretando rectamente el espíritu y la letra de la

(1) MARCELLIN: *Politique et politiciens d'avant-guerre*, pág. 295.

Constitución y dándoles efectivo cumplimiento.

La elección de Poincaré a principios de 1913 respondía al anhelo expresado, señaladamente en lo que respecta a las relaciones internacionales. Se aspiraba a dar continuidad y firmeza a la política exterior de Francia bajo la dirección personal del Jefe del Estado, como lo había dispuesto el texto escrito de la ley. Publicóse por el mismo tiempo la obra de Leyret, *El Presidente de la República: su carácter, sus derechos, sus deberes* (1), que no permite dudar del alcance de aquella elección ni de la índole del movimiento constitucional que entonces se iniciaba.

Pero todos sabemos que Poincaré, una vez elegido, lejos de reivindicar sus prerrogativas legales, se complació durante su presidencia en pasar casi inadvertido, sin hacer sentir una autoridad, que consideró y sigue considerando anulada por la costumbre... Así, apenas iniciada su administración, un diario publicó que el Presidente había intervenido ante el Consejo superior de la Guerra para abogar por el servicio militar de tres años, y ello dió margen a una nota oficiosa en que se infor-

(1) Edición de Armand Colin, 1913.

maba al público que el Presidente «*se había limitado, según la costumbre, a presidir* los debates del Consejo, sin hacer conocer en ninguna forma su opinión personal». Llegó a tal punto la pasividad de Poincaré que, al celebrarse el tratado de paz, muchas veces se enteraba del giro de las negociaciones diplomáticas por noticias particulares o por informes de la prensa; y en este camino prefirió presenciar impasible la adopción de estipulaciones que juzgaba insuficientes para la seguridad de su país, a salirse de la reducida esfera constitucional trazada por el derecho consuetudinario.

En magistrales artículos publicados en *Le Temps* (1) ratificó M. Poincaré su concepción del régimen parlamentario francés: los Ministros gobiernan, las Cámaras legislan y el Presidente aconseja. No puede éste asumir la dirección política porque la Constitución lo declara irresponsable; los poderes que ella le otorga deben entenderse atribuídos al Poder ejecutivo en conjunto, integrado por el Presidente y el Ministerio responsable. La Constitución no deja al Jefe del Estado sino la au-

(1) Números del 9 de agosto, 27 de septiembre y 11 de octubre de 1920.

toridad moral derivada de su experiencia, del conocimiento de los hombres o de sus antecedentes y servicios. Por eso, cuando en un reciente debate parlamentario (1) algún diputado le increpaba que no hubiera provocado una crisis presidencial antes que suscribir el tratado de Versalles, el ex Presidente, con lógica inflexible, contestó: «Me causa verdadera sorpresa la perenne confusión que reina en el espíritu de ciertos miembros de esta Asamblea respecto a los derechos y deberes del Presidente de la República. De mi parte abrigo la convicción, acorde en mi sentir con la tradición republicana, de que el Presidente de la República no es el Gobierno; la autoridad sólo radica en el Gobierno responsable ante las Cámaras.»

Precisa reconocer que esta concepción de la Presidencia, por discutible que se la considere a la luz de los principios y del derecho positivo, es la que predomina en el seno de las fuerzas republicanas y la que cuenta, al parecer, con el asentimiento de la nación; y ello explica suficientemente, digámoslo de paso, la preferencia que se ha dado en Francia a hombres se segundo orden para elevarlos

(1) Sesión del 23 de noviembre de 1923.

a la suprema magistratura. El triunfo de la candidatura de Deschanel—personificación de la ecuanimidad inofensiva—sobre la de Clemenceau—el férreo organizador de la victoria—ofrece un valor muy sugestivo como manifestación del fenómeno que queda apuntado.

No obstante el breve lapso de su administración, logró Deschanel percatarse de la extrema debilidad de los poderes presidenciales, y en escritos publicados poco después de su muerte (1) hacía ver que al Presidente apenas si le restan dos atribuciones efectivas: nombrar el primer Ministro y presidir las deliberaciones del Gabinete. Pero es claro que, encontrándose la primera de estas prerrogativas condicionada por el Parlamento, sólo le queda la posibilidad de influir con su palabra y su ascendiente personal en las decisiones del Consejo de Ministros. Deschanel se mostraba inclinado a la reforma, si bien con no pocas reticencias; creía que al surgir una discrepancia de criterio entre el Jefe del Esta-

(1) Se trata de notas que preparó Deschanel para un informe al Senado, las cuales fueron publicadas por la *Revue des Deux-Mondes* (15 de junio de 1922) y por la *Revue de France* (15 de diciembre de 1923). Este último trabajo ha sido reproducido por la *Revue du Droit Public* (abril-mayo-junio de 1924).

do y el Jefe del Gobierno, convenía dar al primero el derecho de hacerla conocer de las Cámaras para que la representación nacional dijese la última palabra; pensaba también, lo había dicho antes de llegar al Poder, que el derecho de disolución debía restablecerse en la práctica, suprimiendo la formalidad del voto del Senado, germen de posibles complicaciones; y proponía, por último, la creación de la Vicepresidencia, como en los Estados Unidos, para el caso de enfermedad o ausencia temporal del primer magistrado. Esta última indicación, la más categórica de cuantas contienen las opiniones póstumas del malogrado Presidente, aparece sostenida por una frase que en su pluma adquiere el tono de un desengaño irremediable: «En Francia, el Presidente carece hasta del derecho de enfermar».

CAPÍTULO III

El caso Millerand.

Un estadista de tanto relieve como Millerand, que siendo primer Ministro había propuesto la creación de un cuerpo electoral más amplio y respetable para elegir el Jefe del Estado—único medio de librarlo de la tutela parlamentaria—parecía calificado para continuar en el Elíseo la campaña en pro de los fueros presidenciales. Sus personalísimas condiciones no le indicaban ciertamente para desempeñar en la Presidencia un papel decorativo, a juzgar por las siguientes líneas de Poincaré, que trazan con sobrios rasgos todo un temperamento: «M. Millerand, a quien cuento entre los amigos más caros de mi juventud, es hombre de una rara firmeza de carácter y de una excepcional capacidad de trabajo. Jurisconsulto eminente, abogado de fuerte contextura y sólida versación, ha sabido llevar a

la política el conocimiento del derecho y la costumbre de los asuntos bien ordenados. Posee, por otra parte, el gusto y la ciencia de los debates parlamentarios. Es valeroso y consecuente. Rara vez le he visto evadir un obstáculo; prefiere salvarlos de frente, aun a riesgo de estrellarse, a veces, contra ellos.»

Elevado al solio presidencial como jefe de una agrupación política que en lo interior proclamaba la concordia de los espíritus, fundada en la tolerancia, y mantenía los principios conservadores de la sociedad, y en lo internacional, aspiraba a la hegemonía de Francia en el continente europeo mediante la aplicación inexorable del tratado de Versalles; elegido justamente por haber sido vocero y paladín de tales ideas, Millerand creyó de buena fe que fomentarlas y servirlas desde el Poder era, a más de un derecho, una imperiosa obligación moral.

Estimulábanlo en la empresa prosélitos menos leales que indiscretos, los cuales se encargaron de presentarlo ante la nación con los colores de un audaz reformador, dispuesto a transformar la estructura constitucional y administrativa de Francia en un sentido francamente ejecutivista o, si se quiere, autoritario. La verdad es que Millerand, si no alcanzó a

realizar todos los vaticinios de sus seguidores, dió la sensación de un Presidente en ejercicio de sus funciones, lo que ya es mucho en un pueblo que no ha olvidado las consecuencias del cesarismo y siente temor instintivo de todo conato de poder personal. «Ensayé poner en práctica—confiesa el Presidente dimisionario en reciente declaración—la influencia que las instituciones dejan al Jefe del Estado, colaboré con los Ministros en un ambiente de confianza y lealtad absolutas, y creo poder afirmar que tal colaboración no ha dejado de producir beneficios, tanto en la política exterior como en la interna. Claro está que las indicaciones que me fué dable hacer no fueron siempre adoptadas ni todos mis consejos fueron atendidos; pero bien sé que ése es el carácter de toda colaboración. La mía no fué del todo superflua, y durante poco menos de cuatro años no presentó el menor obstáculo» (1). Pocas veces encierran los vocablos virtualidad tan expresiva para precisar de modo inconfundible una posición dada, como en los ejemplos que quedan citados. Poincaré *aconsejaba* a sus Ministros, Millerand *colaboraba* con ellos. En la signifi-

(1) Entrevista publicada en la *Revue Hebdomadaire* (25 de agosto de 1924).

cación bien clara de estos términos se hallará la diferencia esencial de dos criterios en relación con el carácter que ha de tener en una República parlamentaria la función presidencial.

Pero cuando se pretende estudiar la conducta del Presidente Millerand, para dar una explicación jurídica a la crisis de junio de 1924, conviene distinguir dos aspectos de su actividad, que comúnmente aparecen confundidos en los juicios y controversias provocados por aquel suceso. De una parte se hacen cargos al Presidente por haber actuado como jefe del «bloque nacional» y favorecido oficialmente la política de este partido (1); de otra parte, se le increpan sus reiteradas manifestaciones en defensa de la proyectada reforma constitucional, así como su activa participación en los negocios exteriores, de que es prueba su conocida hostilidad a los proyectos de alianza francobritánica concertados por Briand en la conferencia de Cannes.

Ahora bien, si sus actos y declaraciones tendientes a exaltar la labor de uno de los partidos políticos fueron, en mi sentir, a todas

(1) Véase el artículo de Henri Leyret en *La Renaissance* (19 de julio de 1924) y el libro de Jacques Barty: *Les Crises du Temps présent.—L'Affaire Millerand.*

luces inconstitucionales, por incompatibles con la misión imparcial del Poder moderador, sus conceptos en favor o en contra de cualquier proyecto de reforma legislativa, lo mismo que su ingerencia en la política internacional, no son, en lo general, objetables, siempre que con ello no se contraríe la voluntad explícita del Parlamento.

De conformidad con la Constitución, el Jefe del Estado puede pronunciar discursos cada vez que preside las solemnidades nacionales o recibe a los Embajadores de las potencias extranjeras o asiste a alguna reunión pública; puede también dirigirse a las Cámaras legislativas por medio de mensajes. Tales disposiciones, que reconocen al Presidente la preciosa facultad de hablar y escribir, han tenido en mira, parece obvio, darle el derecho y la ocasión de expresar su pensamiento; y siendo esto incuestionable no se comprende por qué ha de estar incapacitado para sugerir la oportunidad de revisar determinados artículos de la ley fundamental. «Elegido de la nación por órgano del Congreso, el Jefe del Estado debe su mandato—observa el profesor Barthélemy— a las opiniones que ha emitido, al pasado que se le conoce, a las cualidades que se le atribuyen. Ningún artículo de la Constitu-

ción, que yo sepa, le obliga a despojarse de su personalidad antes de entrar al Elíseo, a la manera que los musulmanes dejan sus sandalias al penetrar en la mezquita. No hay razón para que se convierta de individuo humano en momia, de ser vivo en cuerpo inerte; y así, cuando el Presidente habla o escribe para decir lo que piensa, guiado por el interés supremo del país, permanece dentro de la órbita constitucional» (1).

Otra cosa, cabe agregar, es su intervención en la lucha de los partidos políticos, porque envuelve la injusticia de poner al servicio de un sector de la vida nacional los resortes oficiales que la Constitución ha puesto en sus manos para beneficio de la comunidad toda. Ni ¿cómo pudiera servir de árbitro entre las diversas parcialidades que dividen la opinión un magistrado que previamente ha hecho causa solidaria con una de ellas? Aun dentro de la forma republicana de tipo presidencial cabría discutir si son conciliables las atribuciones de jefe de partido y Jefe del Estado: el ejemplo de los Estados Unidos en este particular acaso merece señalarse como uno de

(1) «Droits et devoirs du Président de la République», artículo por Joseph-Barthélemy, publicado en *Le Journal* de 30 de mayo de 1924.

los vicios de la democracia americana. Por lo mismo, cuando el Presidente Millerand, en su sonado discurso de Evreux, defendía el bloque nacional como el mejor instrumento de gobierno ante las críticas circunstancias de Francia; cuando desde las columnas de *Le Matin* condenaba el programa de las izquierdas como contrario al bien público; cuando recomendaba a los prefectos las listas electorales lanzadas por el centro republicano, seguramente procedía en forma contraria a las normas constitucionales.

Mientras el Jefe del Estado protege los intereses e ideas del partido de gobierno ningún inconveniente ha de surgir como consecuencia de su gestión, puesto que de antemano cuenta con la mayoría de las Cámaras; pero la dificultad no se hace esperar el día que el veleidoso sufragio universal favorece las corrientes políticas de la oposición. Después de leer casi todo lo que en Francia se ha publicado con este motivo, me atrevo a pensar que no fueron las declaraciones teóricas de Millerand acerca de las ventajas de abrir el período constituyente, ni su misma personal intervención en señalados negocios internacionales, lo que desató la violenta campaña de la extrema izquierda contra su nombre. Hay que buscar

los orígenes de esta crisis—tan apasionada e ilógica como se quiera—en los actos presidenciales relacionados con la política interna; y en este punto de vista quizás razona con acierto un autorizado diario español, insospechable por su ideología conservadora, cuando conceptúa que «por no haber tenido el talento de transformarse de jefe de un partido en jefe de la nación entera, la derrota de las derechas francesas resultó también la de Millerand» (1).

Desde luego el papel de jefe de la nación entera no implicaba necesariamente resignarse a la inmovilidad, por más que resulte tan difícil dentro del sistema francés ejercer, no ya las amplias facultades escritas, sino el mero influjo moral que la costumbre tolera. Se han comparado más de una vez las atribuciones del Presidente de Francia a las del Rey de Inglaterra; mi lamentado maestro el doctor Holguín y Caro solía decir que la organización constitucional francesa no era una copia sino una caricatura del sistema británico, y a la misma similitud aludía hace poco, en un debate del Parlamento colombiano, el pro-

(1) Artículo «La derrota de Millerand», en *A B C*, Madrid, 12 de junio de 1924.

fesor de Derecho constitucional doctor Abadía Méndez. ¿Quién olvida, sin embargo, la influencia personalísima y decisiva que el Rey Eduardo VII ejerció durante largos años en la dirección de la política exterior de la Gran Bretaña, sin daño ni peligro para las instituciones parlamentarias? Lo inconcebible sería que el monarca se hubiera declarado alguna vez acérrimo partidario de los *tories*, como lo hizo Millerand respecto del grupo republicano nacional.

De aquí que al triunfar en las elecciones del 11 de mayo las fuerzas de la oposición coaligadas con el nombre de cartel de las izquierdas, sus primeros ataques se dirigieran contra el Presidente vencido, revistiéndolos por supuesto de la vehemencia y exageración que los sedicentes progresistas ponen siempre, bajo todas las latitudes, en sus campañas políticas. Cuando Pierre Bertrand, aquella misma noche (1), publicaba un artículo editorial con este mote: «Président, allez vous-en!», no hacía otra cosa que traducir el sentimiento casi unánime de sus correligionarios.

Al reunirse las Cámaras, se conocían ya las determinaciones del Congreso socialista en el

(1) *Le Quotidien*, 11 de mayo de 1924.

sentido de «combatir todo Gobierno que se constituyera para obrar bajo la égida del señor Millerand», y, para el caso de que éste apelara a elementos extraños a la mayoría parlamentaria, «emprender una campaña de agitación destinada a hacer respetar la voluntad del país». La Asamblea plena de los partidos de la izquierda, celebrada en el palacio d'Orsay el día de la instalación del Parlamento, se adhirió por unanimidad a la siguiente moción de origen radical: «El grupo de los diputados miembros del partido republicano radical y radical-socialista, considerando que M. Alexandre Millerand, Presidente de la República, ha sostenido, contra el espíritu de la Constitución, una política personal; considerando que ha hecho abiertamente causa común con el bloque nacional; considerando que la política del bloque nacional acaba de ser condenada por el país, declara que la continuación de M. Millerand en el Eliseo heriría la conciencia republicana, y sería causa de conflictos permanentes entre el Gobierno y el Jefe del Estado y un peligro constante para el propio régimen» (1).

Sin perder la serenidad por estos extravíos

(1) *Le Matin*, 2 de junio de 1924.

decididamente revolucionarios, cumpliendo sus deberes constitucionales, el Presidente ofreció el Gobierno, primero a Edouard Herriot, en su calidad de jefe de la coalición electoral que había obtenido la mayoría, y luego a un amigo personal, M. Steeg, perteneciente también a la extrema izquierda. Fracasados ambos intentos, formó un Gabinete con elementos de la derecha republicana, presidido por François-Marsal, con la misión exclusiva de someter al Parlamento el conflicto creado. En un severo mensaje Millerand hacía presente que «una cuestión tan importante para el porvenir de las instituciones republicanas no podía ser resuelta en la sombra, por medio de decisiones de personalidades o de grupos»; exponía que la Constitución, al establecer que el Presidente sólo es responsable ante las Cámaras en el caso de alta traición, se propuso, por un interés nacional de estabilidad, que el poder presidencial se mantuviese durante siete años al abrigo de las fluctuaciones políticas, e invocaba la cordura de los legisladores, el respeto a la ley y el amor a la República para disuadirlos de sentar un precedente que «haría del Jefe del Estado un juguete en manos de los partidos».

Negóse la mayoría del Parlamento a acep-

tar el debate de índole constitucional a que con insistencia le invitaban el Ministerio y varios diputados de la minoría republicana; y en respuesta al mensaje presidencial, se limitó a votar una moción concebida en estos términos: «La Cámara, resuelta a no entrar en relaciones con un Ministerio que, por su composición, envuelve un desconocimiento de los derechos del Parlamento, rechaza el debate constitucional a que se la convida, y decide aplazar toda discusión hasta el día que se presente ante ella un Gobierno constituído de acuerdo con la voluntad soberana del país» (1).

Tampoco convino el Senado en discutir el mensaje presidencial, y resolvió, en una forma implícita, deferir a lo que en relación con la crisis dictaminase la Cámara popular; por lo cual el Presidente, agotados los medios legales de que disponía para resistir, y desoyendo las sugestiones de un golpe de Estado, salidas de la extrema derecha, envió a las Cámaras su renuncia. Al mismo tiempo dirigía una enérgica proclama a la nación en que, al explicar sus procederes oficiales, denunciaba la injusticia de que era víctima,

(1) *Revue du Droit Public et de la science politique* 1924, pág. 462.

así como las consecuencias eventuales de un acto que, a más de introducir un anómalo sistema de plebiscito en las costumbres públicas, convertía la Presidencia de la República en gaje o premio de las luchas eleccionarias.

¿Podrá defenderse el desenlace de esta crisis como una manifestación de civismo favorable al porvenir de las instituciones democráticas? Tal vez no. Aun reconocida la irregularidad de ciertas gestiones presidenciales, no es posible, a la luz del derecho, hallar justificación a la actitud de las Cámaras. En primer término, no hay que perder de vista que el Presidente en ningún momento dejó de obrar de acuerdo con el Gobierno responsable y con la representación nacional, condición básica del régimen parlamentario; de lo contrario el conflicto habría surgido mucho antes. Cierto que repetidas veces se ha aludido al incidente con Briand, a quien el Jefe del Estado, según se afirma (1), obligó a retirarse no obstante la confianza que le dispensaba la mayoría parlamentaria; mas concediendo la exactitud de la versión, ocurre

(1) Importa advertir que M. Millerand en reciente carta dirigida al Prof. Duguit, decano de la Facultad de Derecho de Burdeos, ha negado enfáticamente la participación que se le atribuye en la caída de Briand, en enero de 1922.

preguntar por qué la legislatura de 1922, que sostenía el Ministerio Briand, prestó seguidamente su apoyo al constituído por M. Poincaré, para rectificar la política del primero. En todo caso resulta bien extraño aquel celo retrospectivo por las prerrogativas del Parlamento.

En segundo lugar—y esta es una consideración imprescindible para juzgar la crisis—el Presidente daba una nueva muestra de su acatamiento al sufragio universal, ofreciendo el Poder al partido vencedor en los comicios. Pudo temerse del conductor político que rehusase colaborar con sus adversarios, y entonces la crisis habría tenido un fundamento constitucional innegable; cumplido el deber de sujetarse a las decisiones del cuerpo electoral, su deposición adquiría los caracteres de una pena impuesta por su actuación pasada, y es sabido que las leyes constitucionales de Francia consagran expresamente la irresponsabilidad presidencial. (Ley de 25 de febrero de 1875, artículo 6.°.) El profesor Duguit, que figura entre los comentadores más avenidos con la misión meramente representativa del Presidente de la República y ha sido explícito, acaso parcial, en condenar la conducta de Millerand, se ha visto precisado a recono-

cer que la actitud de las Cámaras fué abiertamente contraria a los principios constitucionales vigentes (1).

Con ocasión de estos sucesos varias veces se ha hecho reminiscencia del caso de Mac-Mahon, y sin duda la comparación se presta a edificantes reflexiones. El Mariscal Presidente que disolvió el Parlamento y hostilizó cuanto pudo el desarrollo de la política republicana fué condenado a un dilema: someterse o dimitir. Podía escoger. Al Presidente Millerand, que acató la voluntad nacional llamando al Gobierno a los partidos que conquistaron la mayoría, se le impuso uno solo de los términos del dilema: la dimisión. Fué una sentencia inapelable. En 1877, según se ha visto (2), el caso presidencial se sometió previamente a los electores, y la política de Mac-Mahon fué ampliamente debatida ante el país; en 1924 juntas o clubs de socialistas y radicales decretaron el sacrificio del Presidente pasadas las elecciones; de forma que la nación no fué en rigor consultada. Y, para que el contraste salte más a la vista, recuér-

(1) Véase el *Traité de Droit Constitutionnel*, t. IV, cap. III.

(2) Véase el capítulo I, «El sistema parlamentario».

dese que el Mariscal de Mac-Mahon, vencido en la contienda eleccionaria, continuó en el Poder durante algún tiempo, y cuando se retiró lo hizo voluntariamente, por motivos distintos de los que provocaron la crisis.

De todas suertes la retirada de Millerand, y más que todo, la elección recaída en el apacible y tolerante M. Doumergue, han venido a restaurar en Francia la tradición de los Presidentes decorativos y a acentuar de manera inequívoca la hegemonía parlamentaria. Son asaz significativas, a este respecto, las siguientes palabras del nuevo Presidente en su primer mensaje a las Cámaras: «Respetuoso de la Constitución, cuya guarda se me ha confiado, permaneceré siempre dentro del carácter que ella me asigna, el cual exige que me coloque por encima de los partidos, a fin de poder ser, cada vez que las circunstancias lo requieran, un árbitro imparcial e indiscutido. Sólo de este modo me será dable servir provechosamente los intereses indisolubles de Francia y de la República, unidas en mi corazón en un mismo culto fervoroso.»

Sería una ilusión pensar que este programa, inspirado en el espíritu de la Constitución, o tal vez mejor, en los precedentes que han contribuído a prestarle su peculiar fisonomía,

resolverá de por sí las múltiples dificultades que ofrece la vida social francesa, como acaece en casi todas las naciones europeas. Por de pronto falta averiguar si la moderna organización del trabajo y el movimiento sindicalista de carácter profesional—fenómenos de un interés creciente, característicos de la hora que vivimos—tendrán repercusión en la estructura constitucional de los Estados contemporáneos, regidos en su mayoría por leyes que no podían prever la complejidad de los problemas de nuestra época.

CAPÍTULO IV

Crisis financiera y solución constitucional.

Es sin duda la liquidación de la gran guerra lo que mantiene en febril agitación algunos países europeos, y lo que ha venido poniendo a prueba, de un modo intermitente pero cada día menos tranquilizador, las instituciones francesas. La gravedad de la crisis política proviene justamente de su origen financiero, porque nada parece tan difícil como gobernar una nación en bancarrota; y si a ello se agrega la existencia de un régimen parlamentario viciado por la costumbre, se comprenderán las dificultades de una nación que reune tantos elementos de vitalidad y grandeza.

Resolver la aguda crisis fiscal y monetaria dentro del tradicional formulismo parlamentario ha sido el problema de Francia desde que, a raíz de las elecciones de 11 de mayo de 1924, asumió el Gobierno una conjunción

política que logró unirse para derribar inconstitucionalmente al Jefe del Estado, pero que no supo presentar en dos años de predominio la indispensable unidad de acción y de programa. Con el fin de consagrar una mayor estabilidad de los Gobiernos han preconizado algunos una reforma constitucional que no haga depender la vida ministerial del voto parlamentario. En una reciente asamblea de la Liga republicana (1), M. Millerand se hizo intérprete de esta idea con las siguientes palabras: «Ya es tiempo de llegar a la separación de poderes para dar la independencia y la solidez necesarias al Poder ejecutivo, que hoy sólo es un muñeco, un fantoche, de cuyos hilos tiran entre bastidores unas cuantas personas. La revisión de las leyes constitucionales es el único medio legal de concluir con un espectáculo que descorazona y abate al país.»

Pero si la reforma constitucional cuenta con una fuerte opinión, no existe entre sus prosélitos el acuerdo necesario para llevarla a cabo. Hay, además, quienes piensan que bastaría corregir ciertas prácticas defectuosas de la vida parlamentaria para evitar los inconvenientes que erróneamente se imputan al sis-

(1) Noviembre de 1925.

tema. Así lo sostiene M. Poincaré en un artículo publicado no hace mucho en *La Nación*, de Buenos Aires (1). La duración de las Cámaras, por ejemplo, tiene un término fijado en la Constitución, que sólo excepcionalmente prevé las sesiones extraordinarias; el carácter de permanencia, o poco menos, con que funcionan las Cámaras debe, por tanto, considerarse como una corruptela que no justifican los textos legales ni los principios de un sano parlamentarismo. Otro abuso se encuentra, a juicio de M. Poincaré, en la multiplicación desordenada de las interpelaciones, que embaraza y a veces anula la labor administrativa; y, a este respecto, recuerda que en los primeros años de la tercera República dicho recurso no se practicaba con tanta frecuencia. La autoridad excesiva que se ha concedido a las Comisiones de ambas Cámaras, a partir del período de la guerra principalmente, es también otra causa de perturbación y desequilibrio, ya que los Ministros se ven constantemente cohibidos y supeditados por aquéllas. «En la Comisión de Relaciones Exteriores se considera que el Ministro de Negocios Extranjeros depende di-

(1) Número de febrero de 1926.

rectamente de ella; la Comisión del Ejército ha pretendido meter en un puño al Ministro de la Guerra»; y así sucede con los demás departamentos. La separación de poderes ha dejado de existir, ciertamente; mas no por obra de la Constitución, sino por haberse prescindido de la letra y el espíritu de la misma.

Explícanse de este modo los obstáculos provenientes de las instituciones para dar solución a la angustiosa crisis financiera. ¿Cómo obtener providencias que implican sacrificios, como el aumento de los tributos o la disminución de los gastos, de unas Cámaras dominadas por preocupaciones electorales y fraccionadas en grupos políticos numerosos y desavenidos, ninguno de los cuales cuenta por sí solo con mayoría? La disgregación de los partidos políticos se opone en Francia al libre juego de las normas parlamentarias, que exigen más que ningún otro sistema colectividades doctrinarias bien organizadas. «Dada la estructura del régimen parlamentario, su marcha ha dependido, en su proceso normal, de la existencia de partidos vigorosos, pudiendo decirse que la crisis de los Gobiernos de *parlamentarismo* se manifiesta como una crisis de los partidos rígidos, de programa am-

plio, en virtud de las dificultades con que se tropieza al sustituirlos con nuevas agrupaciones» (1).

No pocas fuerzas sociales han buscado expansión al margen de grupos políticos caídos en visible desprestigio. Hasta se llegó a pensar que sólo una dictadura podría vencer los obstáculos políticos y fiscales del momento; y esta tendencia—que a buen seguro no prosperará en el pueblo francés, tan saturado de nociones cívicas—, no sólo encuentra eco en los rezagados elementos monárquicos, sino en otros sectores de la opinión. En febrero de 1926 una Asamblea nacional de combatientes, de cabezas de familia y de productores, reunida en Verdun, proclamó la necesidad de «obligar a que abdique el Parlamento impotente», a fin de reemplazarlo con «una dictadura nacional por encima de los partidos y de las clases».

La creciente desvalorización de la divisa francesa y el vencimiento inmediato de papeles de crédito contra el Estado, movieron al último Gabinete presidido por M. Briand, en el que figuraba M. Caillaux como ministro de Hacienda, a solicitar una ley de amplios

(1) POSADA: *Tratado de Derecho Político*, t. II, pág. 426.

poderes para hacer frente a la situación. El proyecto facultaba al Gobierno para resolver por medio de decretos todas las cuestiones de índole exclusivamente fiscal, como la fijación de impuestos, medidas de economías y apertura de créditos disponibles para la defensa del franco. Era la dictadura fiscal.

El 17 de julio tuvo lugar un histórico debate a propósito de esta ley de autorizaciones. Rompiendo con la tradición (1), el Presidente de la Cámara, M. Herriot, descendió del solio para combatir, por inconstitucional, la delegación de funciones. «La obligación o el derecho de votar un impuesto, el ejercicio exclusivo de los poderes derivados del sufragio universal, constituyen artículos esenciales, orgánicos, del *credo* republicano francés. Me considero obligado, como Presidente de la Cámara, a recordaros que en este cuerpo no reside la soberanía; el soberano es el país, y nosotros apenas somos los delegados del soberano, que no pueden delegar su propia delegación.»

A esta teoría, desde luego dudosa, opuso

(1) Sólo pueden citarse, como antecedentes, el caso de Gambetta, que, presidiendo la Cámara, tomó parte en un debate de amnistía, y más tarde, el de Floquet, que se vió obligado a defenderse de imputaciones personales.

Briand las exigencias de la crisis, incompatibles con un largo proceso legislativo. «En las horas excepcionales—dijo—, un buen republicano debe conciliar los principios con la salud de la patria. Cuidaos bien si, por no sacrificar un mecanismo parlamentario, comprometéis los intereses de la nación... En los momentos difíciles que atravesamos, lo único esencial para el Parlamento es no resultar impotente; y si el país se convenciere de lo contrario, ¡qué peligro para la institución parlamentaria!» (1).

En realidad, la delegación de poderes no pugna con las bases del régimen constitucional, puesto que ella envuelve el reconocimiento de la supremacía del cuerpo legislativo, al cual le queda, además, en todo tiempo, el recurso de retirar su mandato o de exigir la debida responsabilidad por su mal desempeño. Durante la guerra todos los Estados beligerantes revistieron de amplios poderes a sus Gobiernos, sin que pueda decirse que rompieron el orden constitucional; y posteriormente varias naciones, como Alemania, Austria, Checoeslovaquia, Polonia, han sa-

(1) Véase, en el *Journal Officiel* de 18 de julio de 1926, el texto de los citados discursos.

neado sus finanzas en virtud de autorizaciones especiales otorgadas por sus Parlamentos. El último ejemplo lo ha dado el de Bélgica facultando al Rey para dictar decretos-leyes de carácter fiscal. No logró buen éxito el intento de M. Briand en Francia por el lado personal que asumió la lucha parlamentaria. En efecto, la intervención de M. Louis Marin, presidente de la unión republicana democrática, decidió la cuestión en contra del Ministerio, y sirvió para dejar ver que la discutida personalidad de M. Caillaux no era extraña del todo a la actitud hostil de la Cámara; a tal punto que el voto parlamentario no pudo en rigor considerarse como una condenación de la tesis ministerial. En el escrutinio se vieron amalgamados los socialistas, que no ocultan sus preferencias por la dictadura, siempre que la ejerza el proletariado o sus dirigentes, y valiosos elementos conservadores, que aspiran a robustecer el Gobierno ejecutivo, a condición de que M. Caillaux no forme parte de sus consejos (1). Decididamente, esta crisis política fué más bien una crisis de autoridad, y su desarrollo se encargó de comprobarlo.

---

(1) Véase, en *La Revue de París* (1.° de agosto de 1926), el artículo «Le Parlement et les pleins pouvoirs». La votación fué de 288 votos en contra del proyecto y

Después de la tentativa de un Ministerio Herriot, que fué recibido por el público con ostensibles muestras de improbación, y en presencia de una catástrofe monetaria y fiscal inminente (1), se constituyó el llamado Ministerio de unión nacional, presidido por M. Poincaré, y en el cual tuvieron participación todas las fracciones republicanas, sin excluir la radical socialista dirigida por M. Herriot, a quien se confió la cartera de Instrucción pública.

Una nueva mayoría parlamentaria vino a dar fuerza inesperada al nuevo Gabinete; y los que ignoran las interioridades de la política se preguntaron, sorprendidos, cómo la misma Cámara que hizo dimitir a M. Poincaré en 1924 lo favoreció con una confianza irrestricta dos años más tarde. La explicación del fenómeno la encontramos en el sentido ético que alienta en el fondo de las colectividades humanas. Pueden los pueblos, en períodos normales, entregar sus destinos a conductores descalificados o inhábiles; pero

---

243 a favor. Es de notar que a M. Herriot sólo lo acompañaron 48 de sus partidarios; 75 votaron con el Gobierno. De la unión democrática republicana, 60 acompañaron a M. Marin y 33 estuvieron por la ley de autorizaciones.

(1) La libra esterlina llegó a cotizarse a más de 240.

cuando sobreviene una crisis verdadera y los propios fundamentos de la sociedad peligran, hay un instante de pánico y reflexión en que se impone la competencia realzada por la autoridad moral.

Reservándose el despacho de Hacienda, M. Poincaré reconoció que el problema financiero primaba en aquellos momentos sobre todos los demás. Alrededor de esta cuestión capital ha girado la política francesa de los últimos tiempos, y es un error atribuir a móviles de obstrucción personalista o facciosa la actitud de los diversos partidos que han aspirado a darle una solución siguiendo sus peculiares orientaciones. El plan socialista, que en sus líneas principales fué adoptado teóricamente por el extinguido cartel de las izquierdas, comprendía los siguientes puntos: impuesto directo sobre el capital, que en ciertos casos alcanzaba a un 10 %; consolidación forzosa de la deuda flotante, o de una parte de la misma; equilibrio del presupuesto mediante un gravamen progresivo sobre la renta; prohibición absoluta de trasladar capitales al extranjero; empréstito nacional de carácter obligatorio. Programa que interpreta la conocida fórmula del jefe socialista M. Renaudel: tomar el dinero donde lo hay.

Frente a esta posición económica, que en parte vulnera el derecho de propiedad, los partidos burgueses propusieron: arreglo convencional de la deuda exterior y reconocimiento explícito de las obligaciones internas que pesan sobre el Estado; aumento de los tributos indirectos y supresión de empleos innecesarios hasta equilibrar el presupuesto; providencias encaminadas a facilitar la repatriación de capitales evadidos; un gran empréstito en el extranjero para la estabilización del franco. Tales son las conclusiones primordiales de la Junta de expertos que estudió el problema, las cuales coinciden en su esencia con el programa de M. Caillaux y — salvo en lo relativo al último punto—no difieren fundamentalmente del que viene desarrollando M. Poincaré.

El Gobierno obtuvo de las Cámaras la expedición de las leyes fiscales sobre creación de nuevos impuestos destinados a equilibrar el presupuesto, así como la facultad para llevar a cabo una vasta reforma administrativa de reducción de empleados y simplificación de funciones en todos los servicios públicos. El Parlamento francés, que tan celoso se había mostrado de sus fueros, se vió al fin, bajo la presión de los acontecimientos, obligado a

depositar su confianza en el Poder ejecutivo como único medio de restaurar las averiadas finanzas; y, en el interés de obrar rápidamente, no vaciló en anular hasta el derecho de enmienda de los diputados, estableciendo que sólo la Comisión de Hacienda podía introducir modificaciones a los proyectos fiscales del Ministerio.

Al mismo tiempo una ley creó, por iniciativa de M. Poincaré, la Caja de amortización y gestión de los bonos de la Defensa nacional, idea que fué concebida por la Junta de expertos, a base de un gran empréstito contratado en el extranjero para recoger dichos papeles y los Bonos del Tesoro a corto término, todos los cuales ascendían a 49 mil millones de francos al formarse el nuevo Gobierno. Pero éste, lejos de recurrir al crédito exterior, fué inflexible en su decisión de buscar en el país los recursos necesarios para su resurgimiento. Hasta los Estados más poderosos comprenden que no resulta siempre compatible la noción de deudor con el concepto absoluto de soberanía, y ven por eso con precaución suma las operaciones de crédito en el extranjero.

La Caja de amortización establecida en Francia goza de completa autonomía; recibe

el producto de ciertas rentas para atender a sus fines, y está manejada por un Consejo de administración compuesto de representantes del Poder legislativo, de las altas corporaciones del Estado, del Ministerio de Finanzas, de las Cámaras de Comercio, de la industria, etc. Su influencia en la obra de saneamiento fiscal puede calificarse de extraordinaria, si nos atenemos a los datos que trae un artículo reciente de M. R. Morin, autoridad en estas materias (1).

Lo más interesante, sin embargo, de la institución de que se trata es el carácter constitucional que le dió el acto legislativo aprobado por la Asamblea nacional de Versalles el 10 de agosto de 1926, ya que envuelve una novedad en el derecho público europeo introducir en las leyes fundamentales una cuestión meramente fiscal, que por su misma naturaleza no ha de tener carácter de permanencia. Obedece la aludida orientación: 1.°, a la índole *rígida* de la Constitución francesa de 1875, que requiere un procedimiento especial para su reforma y no se encuentra, por lo mismo, sometida a la voluntad del legislador ordinario; y 2.°, a la necesidad de una *ga-*

(1) Véase *La Revue de France* de 1.° de abril de 1927.

rantía en favor de entidades o normas determinadas, contra eventuales rectificaciones de los Poderes públicos, especialmente del legislativo. Desde este punto de vista, parece inobjetable la tendencia a erigir en preceptos constitucionales declaraciones y materias que, consideradas en abstracto, no caben en la parte *orgánica* ni en la *dogmática* que generalmente integran las Constituciones modernas.

En principio la nueva ley constitucional entraña, respecto de la Caja de amortización, una *garantía jurídica,* que viene a limitar la acción, no solamente del Poder ejecutivo, sino del propio legislador. Con todo, ¿cuáles serán las consecuencias prácticas de la decisión de Versalles? Si en lo futuro se expidiere por el Parlamento una ley común contraria al texto constitucional, ¿qué sanción cabría ejercer contra esa providencia legislativa? La cuestión así planteada se liga estrechamente al problema de la inconstitucionalidad de las leyes, que ha preocupado con razón a los juristas franceses. Las leyes constitucionales de 1875 no contienen ningún precepto análogo al de la Constitución argentina, o la colombiana, para resolver el punto en el sentido de mantener la prioridad de la disposición constitucional. Por el contrario, los tribunales

franceses han venido aplicando insistentemente leyes ordinarias tachadas de inconstitucionalidad, y hasta hace poco esta jurisprudencia parecía definitiva. No puede, sin embargo, desconocerse que entre los modernos tratadistas de derecho político, como Duguit, Hauriou, Jèze, etc., se acusa una tendencia marcada a introducir en la costumbre la doctrina norteamericana de que, en caso de conflicto entre la Constitución y una ley ordinaria posterior, deben prevalecer ante los jueces los derechos reconocidos por aquélla. No hay duda que si esta corriente llegase a penetrar en la jurisprudencia francesa, la ley constitucional del 10 de agosto de 1926 adquiriría una eficacia incuestionable como caución a favor de los tenedores de títulos a cargo del Estado, contra posibles modificaciones legislativas.

Pero el aspecto estrictamente constitucional del problema no se discutió en Versalles, donde la preocupación absorbente fué producir un efecto moral capaz de contener la creciente depreciación de la moneda y el descrédito universal del Estado francés. La discusión del proyecto, como se recordará, dió lugar a un luminoso discurso de M. Blum, en que ratificó los puntos de vista de su es-

cuela, y predijo, para el evento de que fracasen las fórmulas del capitalismo, el triunfo inevitable del idearium socialista. Por su parte, los voceros del comunismo proclamaron la necesidad de una revisión integral de las leyes constitucionales, sin omitir la nota de escándalo inherente a las minorías revolucionarias.

M. Poincaré, a su vez, se mostró inflexible en la resolución de limitar el debate al asunto concreto de la Caja de amortización, cuya finalidad quedó claramente definida: ofrecer al órgano más alto de la soberanía nacional—la Asamblea constituyente—la oportunidad de consagrar en forma solemne todos los compromisos del Estado y ratificar la promesa de que por ningún motivo serán desconocidos. «Aun suponiendo que la revisión constitucional fuese útil—afirmó en aquella ocasión el Jefe del Gobierno—no sería oportuno afrontarla sino en un período de seguridad monetaria, ya que la menor imprudencia pudiera tener incalculables proyecciones sobre el curso de la divisa nacional. La Constitución de 1875 nos ha habituado a un régimen de libertades políticas, y cuenta a su favor con la experiencia de los años, que la hace venerable.» Los elementos revisionistas que de

tiempo atrás han encarecido la reforma para extender las prerrogativas del Jefe del Estado o precisar el radio de actividad de los Poderes públicos, acaso por no entrabar los planes de restauración fiscal, aplazaron esta vez sus aspiraciones constitucionales. No hay muchas probabilidades de que el intento se produzca en un porvenir cercano, al menos por las vías trazadas en la Constitución. Leyes que han merecido la consagración del tiempo y pasado por el crisol de la guerra mundial no están fácilmente expuestas a las improvisaciones del arte político. Uno de los diputados que estuvieron en Versalles, François-Albert, escribe, desencantado: «Cuando nos separamos, la impresión unánime era que la gran sala del Congreso no cobijaría en breve plazo una nueva Asamblea nacional, que M. Poincaré no quedaba con ánimo de repetir la experiencia, y que la reforma de la Constitución por el órgano versallés es imposible».

CAPÍTULO V

Sindicalismo de funcionarios.

Si la reforma constitucional en Francia presenta obstáculos y resistencias propios de una sociedad habituada a una estructura política que ha cumplido medio siglo de experiencia, encuentra, por otro lado, estímulos poderosos en la transformación de la vida social contemporánea, que se manifiesta principalmente en el fenómeno sindical, característico de nuestra época.

Obedece este movimiento a la natural propensión del espíritu humano a aunar las energías individuales con mira a un objetivo común; se concreta en programas de mejoramiento y defensa de los intereses peculiares a cada núcleo social, y se exhibe en ocasiones con un sentido conservador, acompañado de una fecunda capacidad constructiva, y otras

veces en actitud francamente hostil al Poder público, que aparece como un estorbo a sus reivindicaciones colectivas. De aquí la división del sindicalismo en *reformista* y *revolucionario*, que han seguido algunos autores modernos; pero lo que interesa señalar ahora es que el fenómeno, lejos de limitarse al mundo proletario como factor económico que aspira a la dominación política, se extiende a todas las clases sociales y ha surgido espontáneamente en virtud del instinto de solidaridad humana estimulado por la afinidad de intereses.

Aunque los pueblos, en la acepción sociológica del vocablo, ofrecen generalmente ciertos rasgos étnicos comunes y no pocas vinculaciones históricas casi indestructibles, cúmplese en el seno de las sociedades una constante renovación, originada por factores económicos, como la inmigración de otras razas, los descubrimientos científicos, los progresos de la industria, que no puede conciliarse con la estabilidad o el estancamiento de las normas jurídicas destinadas a regular la actividad del Estado. Sería un error confundir la constitución *social* de Francia en la hora presente con la que existía en los años iniciales de la tercera República ; y lo primero que salta a

la vista, en un estudio comparativo de las dos épocas, es sin duda el sindicalismo profesional, que, conviene repetirlo, no se limita a la masa obrera ni se produce siempre bajo una atmósfera de agitación revolucionaria. Por el contrario, los sindicatos patronales han realizado en este país una labor mucho más intensa y eficaz que las organizaciones proletarias, y en general los elementos productores o capitalistas han seguido un proceso de diferenciación y estructuración de sus funciones económicas que se halla al presente en pleno desarrollo.

Desde un punto de vista político se trata de una rectificación de la tendencia individualista de la Revolución francesa, ya que la asociación profesional entraña una renuncia más o menos completa de la iniciativa individual en favor del sindicato. El Estado ha venido a ser algo más que una agrupación de individuos, y no podría hoy prescindirse sistemáticamente de la realidad sindical, que pugna por encontrar un cauce a su expansión, cuando no intenta suplantar por la violencia el orden político existente. Incorporar a la estructura jurídica del Estado estas nuevas formas del vivir social representa uno de los problemas capitales del derecho público mo-

derno y la preocupación más inquietante de estadistas y sociólogos.

En este orden de ideas, la ley francesa de 21 de marzo de 1884 señaló en su época un avance indiscutible, reconociendo la legitimidad de los sindicatos profesionales cuyo objeto fuera « el estudio y defensa de los intereses económicos, industriales, comerciales y agrícolas » y consagrando ampliamente el derecho de huelga. Hasta entonces los sindicatos habían vivido bajo un régimen de mera tolerancia, y el legislador quiso, no sólo darles personalidad civil, sino fomentar, entre los trabajadores principalmente, el espíritu de solidaridad. Según Waldeck-Rousseau, autor de la ley, la asociación de los individuos de acuerdo con sus afinidades profesionales es, más que un arma de combate, un instrumento de progreso material, moral e intelectual (1); y no hay duda que las nuevas disposiciones influyeron considerablemente en el desarrollo del sindicalismo francés, que ha tenido tan variadas y complejas manifestaciones.

Lo que no podía prever el legislador de

(1) Véase la circular ministerial de 25 de agosto de 1884, en la interesante obra de Reinaud *Les Syndicats professionels.*

1884 es que de las entrañas, por así decirlo, del Estado surgiese el problema sindical en forma amenazante e invasora con la organización autonómica de los funcionarios públicos. En sus orígenes las asociaciones de esta índole se dedicaban al mejoramiento de algunos servicios administrativos y la defensa de los intereses propios a determinados ramos. En nuestros días se ha extendido de tal modo la organización sindical y ha asumido actitudes tan cercanas a la facción, que no vacilo en considerar este problema como el más grave de cuantos ofrece la vida constitucional de Francia.

Dentro del movimiento social de este país cabe distinguir entre la *asociación* de funcionarios y el *sindicato* de funcionarios. La primera tiene por objeto la defensa de los intereses puramente burocráticos y respeta la jerarquía administrativa; el último es una organización de clase que aspira a transformar la función pública en función privada prescindiendo del orden jerárquico establecido por la ley. La reglamentación de las materias administrativas debe corresponder al respectivo cuerpo de funcionarios sin sujeción a las fórmulas tradicionales del Gobierno representativo. La asociación es perfectamente le-

gítima a la luz del derecho positivo francés, mientras que el sindicato viola el orden legal: 1.°, en cuanto traspasa los límites trazados por el interés profesional del funcionario e invade las atribuciones propias de la administración, que dejaría de ser materia nacional para convertirse en materia sindical ; 2.°, porque el sindicato implica la afiliación a la Confederación General del Trabajo, y tiende, por lo mismo, a subordinar la función pública a los intereses de la clase obrera ; y 3.°, porque, basándose en la lucha de clases, es incompatible con la institución administrativa que excluye todo antagonismo entre los empleados superiores y los subalternos (1). No cabe asimilar por ningún aspecto la condición del empleado público frente al Estado a la del obrero frente al patrón, si se atiende a que entre la administración y el funcionario no existe un contrato privado que dé lugar a la invocación de un derecho *personal* ; las relaciones del funcionario con el Estado se regulan por un estatuto *real*—la ley o el reglamento—, sin consideración al individuo que desempeña la función pública.

---

(1) HAURIOU: *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, pág. 598.

Por otro lado, aceptar la legitimidad de los sindicatos de funcionarios equivaldría a reconocerles el derecho de huelga, lo que pugna con principios básicos del derecho administrativo. « La huelga de los funcionarios públicos propiamente dichos—sostiene M. Jèze —constituye *siempre, cualesquiera que sean las circunstancias,* una falta grave, porque huelga y servicio público son nociones antinómicas. La huelga es el *hecho* que subordina el funcionamiento de un servicio público, es decir, la satisfacción de una necesidad general, a los intereses particulares de los funcionarios; y por respetables que sean tales intereses, no deben prevalecer sobre el interés general representado por el servicio público. El régimen del servicio público se funda en la supremacía del interés general, por lo cual la huelga realizada por agentes del servicio público es un hecho ilícito, una falta disciplinaria.» (1)

Tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como la doctrina de los principales expositores de derecho público han confirmado esta tesis fundada en consideraciones inobjetables ; y aun los elementos políticos que en

(1) *Cours de Droit Public* (segundo semestre 1925-1926).

Francia han querido otorgar a los funcionarios la facultad de sindicarse, han hecho la salvedad del derecho de huelga por inconciliable con las prerrogativas esenciales del Estado (1). En mayo de 1920 se suspendieron varios servicios públicos a consecuencia de una huelga de empleados que adquirió proporciones de revuelta, y el Gobierno, sostenido por la opinión pública, la reprimió *manu militari*, por ilegal y revolucionaria.

No puede, sin embargo, desconocerse que, a favor de la tolerancia de los Poderes públicos, cada día se hace sentir con más vigor la intervención de las organizaciones sindicalistas de funcionarios en las principales cuestiones administrativas que se suscitan en Francia. Tal vez el régimen parlamentario contribuye en parte a esta confusión de las nociones de democracia y soberanía ; porque no resulta siempre posible la lucha entre ministros de existencia efímera y funcionarios de situación estable : el funcionario se considera con más fuerza que el ministro, y termina por imponer su voluntad a través del sindicato.

---

(1) Véase en la *Revue de Droit Public*, año 1925, pág. 82, una declaración del Ministro del Interior ante la Cámara.

M. Poincaré ha expuesto en esta materia la doctrina que se desprende del sufragio universal como fundamento de las instituciones parlamentarias. Conviene que los gobernantes oigan en ciertos casos la opinión de las agrupaciones industriales, agrícolas y obreras ; la técnica administrativa recibirá con ello un beneficio notorio; pero se hace indispensable que el Poder ejecutivo y el legislativo, órganos supremos del Estado, conserven la libertad de examen y decisión, máxime si se trata de la actividad de funcionarios públicos congregados en sindicatos o asociaciones. No puede tolerarse que agentes del Estado vuelvan contra éste la autoridad que han recibido del mismo, ni mucho menos que aprovechen los datos que el ejercicio de sus funciones les suministra para procurar a los ciudadanos el medio de eludir las obligaciones que aquéllos precisamente tienen encargo de hacer cumplir (1). Hay que tener en cuenta las ventajas es-

(1) Entre otros hechos escandalosos se ha citado el de un sindicato seccional (Haute-Garonne) del ramo de hacienda, que aconsejaba públicamente a los empleados recaudadores « indicar a los contribuyentes por medio de folletos, carteles, avisos en la prensa, y sobre todo verbalmente, en el silencio del gabinete, los medios *legales* de burlar los impuestos:» (Véase el discurso de M. Poincaré ante la Cámara de Diputados, en *Le Temps* de 1.° de julio de 1928.)

peciales de que goza el personal administrativo, como dotación fija, ascenso riguroso, pensión de retiro, etc., las que colocan al empleado en situación privilegiada respecto de los asalariados de empresas privadas, y no se compadecen ciertamente con la amenaza de huelga o de disminución de trabajo cada vez que el primero encuentra algún obstáculo a la realización inmediata de sus aspiraciones. El ejercicio de los derechos del hombre y del ciudadano no autoriza la indisciplina o el desorden por parte de los más obligados a guardar la legalidad, ni justifica el olvido de los deberes anexos a la función pública. « El Gobierno y las Cámaras no pueden aplazar por más tiempo el estudio franco de este problema, que afecta a la concepción misma del Estado moderno y a la organización de la democracia. Si se quieren prevenir los males de una anarquía irremediable, que habría de falsear todo el mecanismo político, es preciso determinar cuanto antes, en una ley fundamental, los derechos y deberes esenciales del personal administrativo, lo mismo que sus relaciones con el Estado, a cuyo servicio ha ingresado espontáneamente.» (1)

(1) Véase la declaración ministerial, en el *Journal Officiel* de 8 de junio de 1928, y el discurso de M. Poincaré

La idea de expedir un estatuto legal que defina la situación de los funcionarios públicos no es nueva. En 1907, en 1910 y en 1920 se hicieron tentativas en ese sentido, que fracasaron ante la resistencia decidida del personal administrativo, partidario del reconocimiento del derecho sindical sin limitaciones ni reservas. Uno de los objetivos de la ley se dirige a prohibir la liga de funcionarios con organizaciones obreras o de otra índole, así como las federaciones de sindicatos correspondientes a ramos administrativos distintos. Pero a una legislación restrictiva en cualquier sentido los funcionarios prefieren la situación de hecho de que han venido gozando, sin otra incomodidad que los intentos esporádicos, hasta ahora infructuosos, para regular sus actividades. Con motivo de la nueva iniciativa ministerial, el Congreso de la Federación de sindicatos de funcionarios, reunido en París a despecho de las enfáticas declaraciones del Gobierno sobre la ilegalidad de tales juntas, aprobó una moción por la cual « rechaza todo régimen de excepción, es decir, estatuto u otro sistema legal, que, con pretexto de definir los deberes de los

---

en la sesión de la Cámara de diputados de 12 de enero de 1929, en *Le Temps*, edición del día 13 del mismo.

funcionarios, sólo tendría por resultado excluirlos del derecho común; se declara resuelto a llevar a cabo la acción necesaria para hacer fracasar dichos proyectos y mantener a los agentes del servicio público las prerrogativas ordinarias de los trabajadores, y proclama, finalmente, que el principio fundamental en la materia debe ser el de la asimilación completa de los funcionarios a los demás ciudadanos» (1).

En esta forma precisa ha quedado expuesto el problema de la « reforma del Estado », para emplear la expresión adoptada por los partidos de izquierda en sus programas políticos; problema que entraña una revaluación de los conceptos de soberanía y de servicio público, ya que, de un lado, la organización sindical tiende a hacerse sentir a expensas de las prerrogativas tradicionales del Parlamento y del Poder ejecutivo, y de otro lado, no se concibe el derecho común aplicado en tér-

(1) Orden del día votado por unanimidad el 28 de septiembre de 1928. En los momentos en que escribo (enero de 1929) la causa de los funcionarios obtiene un triunfo ostensible en el seno de la Comisión del trabajo de la Cámara de diputados, que por 17 votos contra 5 ha reconocido el derecho sindical de los empleados públicos por aplicación pura y simple de la ley de 21 de marzo de 1884. Es la «asimilación completa» a los trabajadores, preconizada por el Congreso de funcionarios en la moción transcrita.

minos absolutos al personal administrativo sin olvidar la naturaleza de la función pública destinada a servir un interés general. Se ha objetado también que una asimilación completa del funcionario a los salariados particulares, debe comenzar, lógicamente, por una renuncia del primero a los privilegios inherentes a su posición oficial; lo que de seguro no ha de contar con el asentimiento de los interesados, tan celosos de sus fueros como rebeldes a la definición de sus obligaciones.

Pero estas consideraciones no se oponen a una apreciación más amplia del problema, que traspasa los límites del funcionarismo sindical para abarcar todo un proceso de reconstrucción económica que, consciente de su fuerza, pretende influir en la dirección política del Estado. Una cosa es el movimiento sindical en términos generales, y otra la intervención colectiva e injustificada de los servidores del Estado en cuestiones que atañen a la soberanía. Ni vale adoptar una actitud simplemente negativa de condenación y repulsa frente a manifestaciones que revelan una honda transformación de las sociedades contemporáneas y esconden, además, un poder de realización que sería vano descono--

cer. ¿En qué forma y por qué medios ha de llevarse a cabo la necesaria, inminente adaptación de las instituciones políticas al hecho social concretado en los sindicatos profesionales y sus diversas federaciones? Tal es la palpitante cuestión que el derecho político ha de resolver dentro de fórmulas legales, a fin de prevenir o atenuar los sacudimientos de la inconformidad y las soluciones de la violencia.

Como un ejemplo asaz sugestivo de la penetración económica en la actividad del Estado, y manifestación, al propio tiempo, de un derecho nuevo elaborado espontáneamente por el influjo de necesidades sociales irresistibles, merece citarse el funcionamiento del *Consejo nacional económico*, no previsto expresamente en la legislación positiva, y, sin embargo, dotado de medios de acción tan fecundos, que los Poderes públicos suelen consultarlo en negocios de máxima gravedad. Integran este organismo representaciones de los múltiples elementos de la economía francesa, desde las grandes manufacturas hasta los grupos proletarios, y ha emprendido en los últimos tiempos un trabajo de investigación general sobre la capacidad económica del país y sus diversas fuentes de producción, a ob-

jeto de ilustrar al Gobierno en el desarrollo de un vasto plan de reformas agrarias, industriales y administrativas. En el Parlamento cursa un proyecto de ley enderezado a consagrar la existencia oficial de esta institución, que desde hace varios años viene actuando intensamente y con eficacia en la vida económica francesa.

En un plano todavía más amplio, se ha sugerido la creación de un órgano legislativo que tenga—al lado de una asamblea de elección popular—la representación de los intereses económicos. En 1920 se propuso en la Cámara francesa la reforma del Senado, para darle un origen sindical que recoja el anhelo de las organizaciones profesionales; y aunque la idea no ha pasado de simple proyecto sin consecuencias prácticas, importa mencionarla como síntoma de la inquietud y la atención que el problema despierta en ciertos sectores de la política. En resumen, la crisis constitucional en Francia no aparece simplemente motivada por la necesidad de ampliar la esfera de acción de determinadas magistraturas ni se reduce a un ambiente de descrédito en torno de las instituciones parlamentarias de 1875. Es algo mucho más profundo, que dice relación con el contenido social del Estado, y

entraña una revisión de fondo del sistema liberal y representativo heredado de la revolución.

TERCERA PARTE
DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS SOVIETS

CAPÍTULO I

Orígenes constitucionales.

Las instituciones representativas han tenido en Rusia, como en casi todos los pueblos europeos, un origen remoto, de que no debe prescindirse cuando se trata de estudiar la evolución constitucional—tan convulsiva e intermitente como se quiera—de ese imperio, lo mismo que el movimiento revolucionario que dió vida al actual régimen sovietista.

Antes de formarse la unidad rusa existían en las diversas regiones moscovitas las *vetchiés*, o asambleas de vecinos, que se reunían en la plaza pública de las ciudades y aldeas para deliberar sobre los asuntos locales, dictar leyes e impartir justicia. Un ciudadano proponía a la consideración del pueblo las fórmulas de decisión, que debían adoptarse por voto unánime, o los nombres de los funcionarios llamados a administrar los negocios

de la comunidad. La *vetchié* elegía el príncipe, y, en casos graves, lo ajusticiaba; resolvía la guerra y concertaba la paz, y en ocasiones acreditaba embajadas diplomáticas ante las cortes extranjeras.

Vense allí las características de las antiguas ciudades griegas, cuyo régimen plebiscitario casaba bien con la extensión reducida del Estado y la misma simplicidad de sus problemas. Pero al fundirse los distintos pueblos de Rusia, las exigencias de un vivir político mucho más complejo engendraron nuevas formas institucionales. Surgieron entonces los concilios de las provincias (*zemskii-sobors*), verdadera delegación popular que se reunía periódicamente en Moscú para votar los impuestos, decidir sobre la guerra y la paz, e intervenir en los problemas que suscitaba la unión de comarcas rivales, afines geográficamente, pero distanciadas por la variedad etnológica. Si los *zemskii-sobors* nunca llegaron a ofrecer los rasgos específicos de los parlamentos modernos, en cambio alcanzaron una notoria trascendencia como centros de unificación política y supremo órgano de gobierno. Basta apuntar que en más de una ocasión, por acefalía de la corona, ejercieron el poder soberano.

En las primeras décadas del siglo XVII habían adquirido una influencia preponderante en la vida política rusa, a tal punto que uno de los *zemskii-sobors* llamó al trono a la dinastía de los Romanof, que en sus comienzos estuvo en cierto modo limitada por la acción del concilio provincial de Moscú.

Una vez consolidado el Imperio ruso y materialmente engrandecido por sucesivas guerras de conquista, su desenvolvimiento político marca una orientación opuesta al proceso histórico de Inglaterra, donde se inicia para esa misma época la transformación en sentido democrático que culmina en el moderno constitucionalismo del Estado. La acción personal del zar, cada día más absorbente, pone término al funcionamiento de los *zemskii-sobors*, para cimentar durante siglos una extraña autocracia, en que la corrupción del poder apenas es comparable a la indolencia cívica del pueblo.

Dos úcases de Pedro el Grande, de 22 de febrero y 7 de marzo de 1711, establecieron el *Senado dirigente*, compuesto de diez funcionarios con misión de asesorar al Emperador en los negocios administrativos, económicos y judiciales; y esta corporación, sin menoscabar en lo mínimo el poder de la autocracia, llega

a constituir, no sólo la base de la administración pública, sino el eje de todas las actividades del Estado. El Emperador mantiene su carácter de legislador, administrador y juez; pero acostumbra solicitar, a título informativo, la opinión del Senado dirigente, así como la de otros cuerpos consultivos fundados para ilustrar al soberano y preparar los decretos y demás actos imperiales. Los autores rusos han dado a esta organización el nombre de *polisinodia,* o gobierno de muchos sínodos o colegios.

El sistema polisinódico, que excluye la forma ministerial y hace confusión de las materias que son objeto del poder público, no sufre variaciones esenciales durante el siglo XVIII, y contribuye a robustecer la autoridad absoluta de los zares. Y es curioso observar cómo la Revolución francesa del 89, que tanto influjo tuvo en la expansión del régimen constitucional en Europa, no llegó a producir en la ideología rusa ningún cambio visible, por más que contadas unidades de la burguesía empezasen a suspirar por los principios liberales que otras naciones adoptaban.

Entre los pensadores que aspiran a una modificación del régimen, figura en primera línea Speranski, espíritu abierto a las ideas occiden-

tales, en quien los principios de Montesquieu formulados en el *Espíritu de las Leyes*, han ejercido una influencia considerable, que el estadista ruso trata de llevar a los consejos de la corona. La doctrina de la separación de poderes representa ciertamente una innova ción tentadora en el caos de organismos intermediarios sin autonomía y de funciones heterogéneas mal coordinadas que caracterizan la polisinodia. Establecer la diferencia entre la elaboración de la ley y su ejecución envolvía ya un progreso para las instituciones tradicionales de Rusia.

No todas las ideas de Speranski, entre las cuales se contaba la creación de la «Duma de Estado» como órgano legislativo, merecieron la aprobación del Emperador Alejandro I, que juzgaba intocable la herencia de autoridad recibida de sus antecesores y pretendía modernizar las instituciones sin comprometer aquélla. Pero dos reformas importantes obtienen finalmente la sanción imperial. En virtud del acto de 1.° de enero de 1810, se crea el Consejo de Estado para la elaboración de las leyes, con lo cual se pone término al desorden que ocasiona la variedad de entidades colegisladoras, y se da un sentido *formal* a la noción de ley, hasta entonces desconocido por el de-

recho ruso. Queda así consagrada la distinción fundamental entre el acto *legislativo* y el acto *administrativo*, aplicable tanto a la fuente de los mismos como a su contenido; y en esta interpretación—vacilante si se quiere—de la doctrina de la separación de poderes, se encuentra el valor efectivo de la reforma.

Otra innovación fecunda y en cierto modo complementaria, fueron las leyes de 25 de julio de 1810 y 25 de junio de 1811, dirigidas a crear los Ministerios para el desempeño de las tareas administrativas, conforme a las prácticas de occidente. Con esta medida se procuraba, según un manifiesto del Emperador, «introducir más armonía en la distribución de los negocios del Estado y más unidad en su administración, acelerar y facilitar la expedición de los asuntos, definir con exactitud los límites del poder y de la responsabilidad, y dar con ello al orden ejecutivo medios más eficaces para la ejecución rigurosa de las leyes» (1). Se establecía expresamente que los Ministros no podrían ejercer en ningún caso funciones ju-

(1) Véase el estudio del profesor ruso Boris Nolde «L'autocratie russe et la doctrine de la séparation des pouvoirs dans la première moitié du XIX^e^ siècle», en la *Revue du Droit Public*, año 1924, págs. 1 y siguientes.

diciales, y que el Consejo de Estado quedaba facultado para seguirles juicio de responsabilidad por violación de las leyes o negligencia en el cumplimiento de sus deberes.

Pero los juristas que redactaban los nuevos estatutos encontraban siempre la dificultad de combinar la teoría de la separación de poderes con el dogma de la soberanía absoluta del Zar. No sin violentar la lógica sostuvieron que los poderes legislativo, administrativo y judicial, aunque ejercidos por diversos órganos, se mantenían «unidos e indivisibles» en la persona del soberano; y con esta fórmula, si insostenible como interpretación de la doctrina de Montesquieu, se conseguía dejar incólume la integridad de las prerrogativas imperiales. En definitiva, la única institución de origen francés que se aclimató en Rusia fué el Consejo de Estado, porque la organización de un poder judicial independiente quedó aplazada, y la estructura histórica del imperio conservó sus lineamientos esenciales. Acaso hay motivos para pensar que la invasión napoleónica, lejos de introducir en Rusia las corrientes revolucionarias de la época, fué parte a aislarla del movimiento de ideas que agitaba al occidente de Europa. La violación de la independencia rusa no era precisamente el medio más eficaz

para despertar el culto por las formas políticas originarias de Francia.

Fué a mediados del siglo XIX cuando se notaron en Rusia los primeros síntomas de una crisis social que se manifiesta en la aspiración a socavar los fundamentos tradicionales del Estado, apelando a todos los medios, incluso la violencia. Los prosélitos de la nueva facción merecieron el nombre de *nihilistas* por su política negativa y demoledora. « Eran una minoría de intelectuales jóvenes—escribe el profesor español Gay—con ímpetus de iluminados, los que aspiraban a transformar la sociedad rusa. Las demás clases sociales, o yacían en la indiferencia, como sucedía entre el elemento proletario, u obedecían, como las clases burguesas en conjunto, las cuales a lo más se contentaban con platónicas aspiraciones de liberalismo. Fué la época de las sociedades secretas, de los atentados contra la vida de los zares y sus consejeros, de las deportaciones a la Siberia, de las terribles persecuciones y encarcelamientos, de la agitación fuera de Rusia pensando en Rusia, de la seducción ejercida por indefinidas ideas socialistas. La juventud comenzaba a orientarse llevada por la crítica económica de Tschernischewsky y las sátiras de Dobrolyubow contra

el estado político y social de Rusia ; Bakounin enviaba algunas brasas de su fuego anarquista a los círculos de jóvenes nihilistas, que las recibían con ardoroso entusiasmo» (1).

En realidad los momentos parecían propicios para intentar una transformación radical del secular Imperio. Un zar de tendencias liberales, Alejandro II, acababa de decretar (1861) la emancipación de los esclavos—que se ha juzgado el acontecimiento europeo de mayor importancia a partir de la Revolución francesa—, y se disponía a conceder al pueblo alguna intervención en los negocios del Estado.

El emperador se había penetrado, principalmente, de los vicios de una anacrónica burocracia, y aspiraba a moralizar la administración pública, solicitando el concurso de elementos que permanecían distanciados de las esferas oficiales. En 1864 llevó a cabo la reforma judicial iniciada en tiempos de Speranski, sobre la base de la separación de poderes y la inamovilidad de los jueces.

Pero está escrito que el alma moscovita, impresionable y supersticiosa, ha de oscilar

(1) Prólogo a la traducción española de *El Bolchevi-quismo ante la guerra y la paz del mundo*, por León Trotzky.

siempre entre los extremos más contradictorios, por lo cual las sugestiones de un criterio de transacción o los avances de un soberano conciliador, no habían de despertar el entusiasmo de las gentes, ni producir siquiera el desarme del naciente terrorismo. A los atentados nihilistas, una de cuyas víctimas fué el propio monarca liberal, contestaba el Poder público con la represión simbolizada en la lejana Siberia; y nunca se vió crisis más aguda del principio de autoridad, vilipendiado de modo sistemático por las organizaciones revolucionarias y sostenido casi exclusivamente por la coacción oficial.

Ya no se trataba sólo de la cuestión agraria, que en Rusia envolvía la liberación económica de la parte más numerosa y abatida, aunque no la más inconforme, de su población. El desarrollo de la industria fabril, al crear el inevitable antagonismo entre el capital y el trabajo, dió origen a una serie de problemas sociales, antes desconocidos, que habían de influir necesariamente sobre el curso del movimiento político. Por eso a tiempo que la revolución—cada día menos tolerada por la autocracia—busca para la labor de propaganda un asilo en el extranjero, orienta su programa y sus actividades hacia una concep-

ción socialista del Estado, adoctrinándose en la escuela de la democracia social de Alemania. « Nosotros—confiesa Trotzky—estamos unidos por muchos lazos a la democracia social alemana. Todos hemos pasado por la escuela socialista alemana y aprendido lecciones, tanto de sus éxitos como de sus equivocaciones. La democracia social alemana fué para nosotros no sólo un partido de la Internacional, sino el partido *por excelencia.*» (1)

Siguiendo el modelo alemán, los comunistas de Rusia se denominaron en un principio social-demócratas y adoptaron las teorías fundamentales del sistema expuestas por Karl Marx en su obra *El Capital.* Desde 1884 Plékhanov—el precursor del socialismo ruso—fundaba en Ginebra una asociación para trabajar por la liberación del proletariado, de acuerdo con las normas marxistas. De allí nacen las sociedades secretas diseminadas en Rusia para secundar la acción de la Junta de Ginebra. En 1898 se reune en Minsk el primer Congreso social-demócrata, que, consigna en un manifiesto sus reivindicaciones políticas y económicas, y crea una verdadera organización directiva mediante el establecimiento

(1) *El Bolcheviquismo,* pág. 95.

en las provincias de Comités locales subordinados al Comité central.

Pero este directorio, como tantos otros elementos comunistas, tuvo que trasladarse al extranjero para evitar la persecución oficial. En Suiza comienza entonces a publicarse el periódico *Iskra*, órgano del partido, donde escribe Lenín, que tan culminante papel ha de desempeñar en los días de la revolución. Espíritu dotado de vocación apostólica, su fuerza reside en la sagacidad para discernir los medios que conducen a un fin determinado y en la constancia para ponerlos en obra; y como carece de escrúpulos morales, no encuentra desdeñable ningún recurso que sirva a la satisfacción de sus pasiones o al interés de su causa. Mezcla de ascética abnegación y de grosero materialismo, después de conocer las amarguras de Siberia, lleva una vida de sacrificio y austeridad, que le capta la confianza de los proletarios, en quienes explota el instinto de vindicta social. Es probablemente el mejor exégeta del marxismo y sin duda la figura representativa del comunismo ruso. Sus propios adversarios declaran que jamás un conductor de pueblos, ni aun los precursores o reformadores más geniales, han conseguido imprimir a su obra un sello tan indeleble de su

personalidad (1). En sus escritos palpita, más que un sentimiento de amor hacia los desheredados de la fortuna, un odio profundo por la sociedad contemporánea. «Lo que veo en él de excepcional—dice Gorki—es justamente este sentimiento de hostilidad implacable, inextinguible frente a los sufrimientos humanos, su ardiente convicción de que la desgracia no es el lote obligado de la existencia, sino algo monstruoso que los hombres pueden y deben extirpar.» (2)

La acción personal, extremista, de Lenín se hace sentir en el segundo Congreso del partido social-demócrata, que celebra sus sesiones en Londres (1903), y en el cual se inicia la división de *bolcheviques* (mayoritarios) y *mencheviques* (minoritarios). El programa bolchevique se basaba en la necesidad de destruir radicalmente el sistema capitalista y realizar el *máximum* de las aspiraciones del proletariado: de aquí el nombre de maximalistas que también se dieron sus adeptos. Los mencheviques, o minimalistas, querían reducir por el momento su programa a un *mínimum* de

(1) Véase en la *Revue des Deux Mondes* (15 de febrero de 1925) el artículo «La faillite de la métaphysique bolchéviste», por Serge de Chessin.

(2) *Lénine et le Paysan russe*, pág. 38.

reformas, aprovechando los medios de acción y propaganda que toleraba el zarismo. Cuanto a la disciplina del partido, mientras los mencheviques se inclinaban a conceder una amplia autonomía a los Comités locales, los bolcheviques preferían una organización rigurosamente unificada que consagrase la plenitud de poderes del Comité central.

En estas circunstancias sobrevino la guerra rusojaponesa (1904-1905), de resultados desastrosos para la Rusia imperialista. A la opinión que reclama una paz inmediata y la reforma del sistema autocrático, pretendió satisfacer el zar con el *úcase* de 12-25 de diciembre de 1904, que ofrecía el mejoramiento legal de la clase obrera, la libertad de imprenta, la de conciencia, una mayor autonomía regional y la abolición en parte de las leyes excepcionales. Pero las sangrientas jornadas de enero de 1905, en que el régimen imperial exhibió una fuerza al parecer incontrastable, pusieron en evidencia la profunda crisis interior del pueblo ruso, que no podía conjurarse ni resolverse a favor de una vaga promesa de reformas. De éstas, sin embargo, se llevaron algunas a la práctica. El 18 de febrero-3 de marzo de 1905 se publicó el rescripto imperial que echaba las bases para la

formación de la Duma, y el 6-19 de agosto se dictó la ley eleccionaria cuyas disposiciones se consideraron deficientes por las fuerzas progresistas.

En el otoño del mismo año la clase obrera, que había intensificado su organización y disciplina, logró desatar la huelga general, en la que participaron, no sólo los trabajadores de las grandes fábricas y empresas industriales, sino los funcionarios de correos y de ferrocarriles, el gremio universitario, los estudiantes, y señalados sectores de las profesiones liberales. Inició y dirigió la huelga el « Soviet de los diputados obreros de San Petersburgo » (1), entidad que sirvió de modelo a las que con igual nombre se formaron en las provincias durante el período que nos ocupa, y que resurge en otra forma, doce años más tarde, para impulsar la insurrección comunista. De aquí que generalmente se considere este primer «Soviet» como el origen del sistema soviético de Rusia .

Mas si es evidente que los social-demócra-

(1) La palabra rusa «soviet» significa consejo o junta, y es tan característica del régimen comunista que, lo mismo que sus derivados (sovietismo, sovietista, soviético), ha merecido ser adoptada en casi todos los idiomas modernos.

tas tomaron parte sobresaliente en la huelga, en rigor el Soviet de 1905 no tuvo una significación comunista. Sus miembros se reclutaron generalmente entre la llamada clase neutra, y en un principio se procuró que prescindieran de toda conexión o compromiso con los partidos políticos; se admitieron como excepción representantes de los Comités socialistas, pero con funciones puramente consultivas. Para formar el Soviet, las grandes fábricas elegían un delegado por cada quinientos trabajadores, y las fábricas de un personal más reducido siempre tenían derecho a un representante. También gozaban de la misma prerrogativa los sindicatos de impresores, de empleados de comercio, de ferroviarios y de otros gremios sociales. En esta forma el Soviet de San Petersburgo llegó a contar en su seno 552 miembros, en representación de 147 fábricas, 34 empresas mercantiles y 16 sindicatos profesionales (1).

A objeto de dar más eficacia a su acción y evitar las dilaciones y trastornos de las asambleas demasiado numerosas, el Soviet creó un Comité ejecutivo, que tuvo su órgano de publicidad y adquirió en breve decisivo influjo

(1) Véase BACH: *Le Droit et les Institutions de la Russie soviétique.*

sobre la masa obrera. Es de notar que la burguesía liberal, sin pensar por el momento en sus intereses de secta, y movida en su mayoría por el anhelo de democratizar las instituciones, secundaba el movimiento obrero; otro tanto cabe afirmar de los intelectuales que, aunque distanciados fundamentalmente del credo socialista, favorecían todo empeño dirigido a destruir los cimientos de la autocracia.

No fué por tanto extraño que ante esta coalición de las corrientes progresistas, el zar capitulara por medio de su manifiesto del 17-30 de octubre de 1905, especie de Carta constitucional otorgada, que implicaba una autolimitación a su poder soberano y abría un nuevo período en la historia política de Rusia. En desarrollo de tal acto se dictaron, con fecha 20 de febrero-5 de marzo de 1906, dos úcases sobre funcionamiento del Poder legislativo, cuyos órganos serían la Duma y el Consejo del Imperio; aquélla, formada en virtud de un sufragio indirecto; este último, compuesto de miembros nombrados por el zar y por las altas corporaciones del Estado. Un estatuto posterior, de 24 de abril-5 de mayo del mismo año, trataba también sobre el Consejo, al cual se había pretendido dar carácter de Senado. En realidad, dadas las pe-

culiares atribuciones que se le señalaron, resultaba una institución análoga al Consejo de Estado francés, con más algunas prerrogativas judiciales.

Este ensayo de monarquía representativa distaba bastante del tipo occidental de las monarquías parlamentarias. La función ejecutiva del Estado correspondía, es cierto, a un Consejo de ministros, como en Inglaterra; pero el zar los nombraba libremente, y sólo ante él eran responsables de su gestión política. La facultad de interpelación que se concedía a la Duma se limitaba a la facultad de solicitar informes sobre el curso de los negocios públicos; pero sus mociones no influían de ningún modo en la composición del Gabinete.

Lo cierto es que el manifiesto de octubre, que suponía una evolución del Imperio en sentido constitucional, no colmó, sin embargo, las aspiraciones revolucionarias; y prueba de ello fué la actitud del Soviet de San Petersburgo, que, defraudado en sus esperanzas, no vaciló en recabar la convocatoria de una asamblea constituyente y la consagración del sistema republicano. A consecuencia de dicho acto, los miembros más prominentes del Soviet fueron procesados y algunos con-

denados al destierro; las diversas tentativas para reconstituirlo con los elementos que quedaban resultaron inútiles: el primer Soviet se disolvió desde fines de 1905, para no reaparecer, como queda dicho, sino en 1917 en los momentos iniciales de la revolución (1).

Para la elección de miembros de la Duma se adoptó, de conformidad con los decretos recientemente expedidos, un complicado sistema de sufragio indirecto, de dos grados para los habitantes de las ciudades y de tres grados para los obreros y campesinos. Así, el proceso electoral se desarrollaba en tres etapas sucesivas: primera, los delegados obreros y campesinos, debían elegir compromisarios; segunda, estos compromisarios, en unión de los sufragantes urbanos, designaban los miembros del colegio electoral, y tercera, el colegio electoral nombraba los diputados (2).

No obstante lo empírico del sistema, la convocatoria de la primera Duma estimula la actividad de los partidos políticos, que hasta entonces no pasaban de incipientes organizaciones, casi siempre secretas, sin mayor influencia en la vida del Estado. Las clases intelectuales deciden utilizar los recursos que

(1) Véase SOUKHANOV: *Notes sur la révolution.*
(2) MOROTE: *La Duma*, pág. 175.

la autocracia ha puesto en sus manos, y llevar al Parlamento las inquietudes de un pueblo rezagado en una concepción asiática de sus destinos y abatido por varias centurias de esclavitud. De ordinario los nacientes partidos adoptan nombres o lemas sugestivos, muy propios del espíritu eslavo, tan propenso a los impulsos de la sensibilidad como a las exaltaciones de la imaginación. La *unión del pueblo ruso*, la *unión de los verdaderos rusos*, son denominaciones que sirven para agrupar las fuerzas dinásticas en su lucha contra la revolución y el elemento semita. Los constitucionales-demócratas, más conocidos por la abreviatura K. D. (1), escogen como divisa *la libertad del pueblo*, y logran constituir una liga integrada por la burguesía, la burocracia liberal, los hebreos, los intelectuales y los pequeños propietarios rurales. Su programa se inspira en los dogmas de la Revolución francesa : sufragio universal, igualdad de derechos civiles, responsabilidad ministerial, supresión de castas y abolición de leyes de excepción. Como táctica sigue una bien curiosa que se llamó de los *muchos pocos*, a saber:

---

(1) Se basa en que la palabra Constitución empieza en ruso por la letra *k*.

«un poco de socialismo, un poco de constitucionalismo, un poco de federalismo, un poco de comunismo agrario...» (1).

Con el propósito de sostener las teorías básicas del manifiesto imperial de octubre, se unen los elementos moderados de la clase gobernante, que reciben el nombre de *octubristas;* una parte de éstos evolucionará en sentido liberal hasta proclamar la república parlamentaria a base del sufragio universal, las libertades modernas y una amplia descentralización en favor de las entidades locales; pero la mayoría de los octubristas seguirá ostentando una significación conservadora en cuanto limita su ideario a las reformas decretadas y se opone a los excesos de la demagogia. Un partido rural se organiza con el título de *Unión de los aldeanos de Rusia,* y sintetiza su programa en la histórica enseña: «Tierra y Libertad». A la cabeza del grupo *laborista*—que reclama la expropiación de las tierras por el Estado y reivindica los fueros

(1) Importa advertir que el Gobierno ruso negó la autorización legal a este partido, que fué apenas tolerado, a pesar de ser sin duda el más numeroso y el mejor organizado. En relación con su origen y programa, así como en general sobre la formación de los partidos en Rusia, puede consultarse la obra de Demorgny: *Les partis politiques et la Révolution russe.*

igualitarios para la masa campesina—figura Kerensky, llamado más tarde a personificar los ideales de la república burguesa. En la extrema izquierda se destacan los social-demócratas, debilitados por la escisión que se ha visto ya y por las continuas persecuciones del Poder público; su fuerza numérica es de las menos considerables durante el período eleccionario que precedió a la reunión de la primera Duma (1). Otros partidos, como la derecha independiente, la derecha nacionalista y el centro propiamente dicho, que salvo diferencias de matices, acusan una tendencia moderada dentro del antiguo régimen, completaban el cuadro de la política rusa al inaugurarse la etapa constitucional de 1906.

El 25 de abril-6 de mayo del expresado año fueron promulgadas las *Leyes fundamentales del Imperio ruso*, documento que reviste notoria importancia como índice de las concesiones que el Emperador, en quien se mantenía «el poder supremo autocrático», otorgaba en definitiva a sus gobernados. Las dos partes en que generalmente se dividen las constituciones modernas—la *orgánica* y la

(1) De los 446 Diputados que formaron la Duma, sólo 18 pertenecían a los grupos socialistas.

dogmática—se marcaban con precisión en el nuevo estatuto. Se establecían normas concernientes a la organización de las principales magistraturas del Estado: el zar, el Consejo de ministros, el Consejo del imperio, la Duma imperial. A esta última se le asignaban funciones en extremo restringidas, visiblemente inferiores a las ofrecidas en el manifiesto imperial de octubre; sus poderes quedaron condicionados o anulados aún respecto de materias que le eran propias, como la expedición del presupuesto. En el capítulo II se consignaron los derechos y garantías de los súbditos rusos: inviolabilidad de la persona, *habeas corpus*, derecho de asociación, de reunión, libertad de prensa, de palabra, etc. Pero en el mismo capítulo se preveía la suspensión de estas garantías mediante la declaratoria del estado de sitio autorizada a voluntad por los funcionarios civiles y militares, de forma que prácticamente quedaron sin valor jurídico aquellos derechos de la persona que en el moderno sistema constitucional se estiman esenciales y anteriores al Estado. Las *Leyes fundamentales* distaban ciertamente de la noción de *superlegalidad* expuesta por M. Hauriou; respondían más bien a un movimiento exclusivo del soberano que tuvo su expresión en

fórmulas incompletas o nugatorias hábilmente elaboradas para desvirtuar el intento de reforma.

«La Constitución rusa de 1906—dice un comentador—reconoce dos órganos directos del Estado, o en otros términos, dos poderes contrapuestos que reciben de aquélla las atribuciones correspondientes: el Emperador y las Cámaras legislativas. Y si no siempre resulta fácil obtener el necesario equilibrio de esa dualidad de competencias, la dificultad sube de punto cuando una de las fuerzas en cuestión, hasta entonces absoluta, se siente entrabada en sus movimientos por la simple existencia de la otra. Para resolver este problema el acto de 1906 dotó al Emperador de facultades que le permiten gestionar la administración pública sin necesidad de recurrir a la fuerza rival: el poder de votar el presupuesto no obstante la improbación de la Duma, y el de aumentar el pie de fuerza todos los años, sin contar las atribuciones ordinarias de un jefe de Estado, lo capacitan jurídicamente para asegurar, por su sola autoridad, el funcionamiento normal de la máquina del Estado.» (1) Es más, aun en

(1) Véase BAUMGART: «Les pouvoirs de l'Empereur d'après la Constitution russe», en la *Revue du Droit Public*, año 1913, págs. 1 y siguientes.

materia legislativa, el Emperador se reserva un radio de acción considerable, porque si las Cámaras se oponen a sus planes, tiene el derecho de disolverlas y legislar libremente valiéndose del artículo 87, del cual se abusó en su época; y puede, por último, sin traspasar los términos generales de la Constitución, impedir el funcionamiento regular de las Cámaras legislativas, ya que le corresponde convocarlas con la sola obligación de hacerlo una vez por año, y determinar discrecionalmente la duración de sus sesiones.

El 9-22 de mayo de 1906 se celebró la primera sesión de la Duma, y a partir de esa fecha su labor se dirige a extender el círculo de sus atribuciones, contra la política imperial que se obstina en hacer del Parlamento un simple cuerpo consultivo. El Ministerio Stolypine, después de decretar la disolución de la segunda Duma, promulga el 13-16 de junio de 1907 una nueva ley electoral de tendencias reaccionarias, que la opinión pública encuentra violatoria de las bases constitucionales consagradas en el manifiesto de octubre. Al mismo tiempo, y en virtud de la distinción de los partidos en *legales* e *ilegales*, insostenible desde un punto de vista jurídico, las autoridades prohibían las agrupaciones abiertamente

facciosas o aquellas que pugnaban apenas por liberalizar el sistema.

De allí en adelante, hasta el estallido de la guerra mundial, el proceso histórico de Rusia se señala por una lucha persistente, más o menos agitada, entre la soberanía del zar, que se empeña en conservar la plenitud de sus fueros, y la corriente democrática, que, atentando o no a la forma monárquica, aspira a transformar el imperio en un Estado de tipo constitucional.

CAPÍTULO II

El Gobierno provisorio.

Sin duda la guerra mundial tuvo para el pueblo ruso una repercusión mucho más profunda que para ningún otro pueblo de Europa, y es lo cierto que a la hora presente nadie podría predecir con exactitud lo que será en su forma política exterior la nación moscovita. La revolución comunista se ha consolidado en el poder después de no pocas alternativas y rectificaciones; pero todo parece indicar que el alma rusa atraviesa un período de honda transformación capaz de producir todavía fecundas enseñanzas para la ciencia social. Estamos en presencia de una nación que ha perdido su centro de gravedad, y que, obedeciendo a una ley ineludible, se debate por alcanzarlo.

Ni quiere ello decir que una restauración monárquica fuera hoy el desiderátum para la

serie de problemas que la conflagración europea y su inmediata consecuencia, la revolución de octubre, han planteado en Rusia. En plena guerra se patentizaron con demasía las deficiencias de un régimen fundado en la omnipotencia de un hombre, a tal punto que más de una vez las potencias occidentales aliadas de Rusia trataron de atenuar sus rigores. No es desdeñable este influjo exterior en el proceso constitucional que tiende a una modificación de la autocracia rusa. La diplomacia británica, por ejemplo, se inclinaba a un absolutismo benévolo combinado con un sistema de descentralización y desconcentración que permitiese a las provincias la gestión de sus negocios particulares como medio de que el pueblo llegase a adquirir la preparación necesaria para administrar los intereses del Imperio (1). Francia habría ambicionado reformas más sustanciales para la democracia, a fin de conjurar los peligros de la revolución social y hacer más sólida la alianza franco-rusa (2). Pero ni las influencias extrañas ni la labor de los partidos progresistas consiguieron modificar el criterio del Emperador en lo que

(1) BUCHANAN: *Mémoires.*

(2) PALÉOLOGUE: *La Russie des Tsars pendant la grande guerre.*

respecta a la índole y alcance de su autoridad, de suerte que un personal francamente reaccionario dominaba en la Corte cuando estalló la primera insurrección en febrero de 1917.

Comenzó el movimiento popular, como es sabido, por una huelga originada por la escasez de víveres, a semejanza de otras que en ocasiones anteriores habían sido fácilmente dominadas. Esta vez las medidas de represión, si lograron en un principio restablecer el orden, dieron lugar también a inquietantes defecciones de la fuerza armada, que acusaban ya los efectos de la propaganda socialista. En la Duma se abrió un debate político sobre las responsabilidades del Gobierno, al cual contestó éste decretando la suspensión temporal de las sesiones parlamentarias. Una comisión de la Duma, sin embargo, continuó funcionando bajo la presidencia de Rodzianko, conductor liberal que en reiterados mensajes pidió al Emperador el cambio de Gabinete como medio de satisfacer a la opinión pública.

Desoídas en un comienzo estas sugestiones, Nicolás II, traicionado por sus tropas, en presencia de la rebelión triunfante, quiso a última hora otorgar una constitución y someterse a los mandatos de la Duma; pero el momento de conciliar doblegándose había pasado,

y la abdicación del zar fué impuesta por la misma Duma, que, formada en su mayor parte por elementos monárquicos, unos días antes se hubiera declarado satisfecha con un Ministerio de su confianza. Nueva comprobación histórica de que las concesiones del Poder público amenazado sólo resultan eficaces a condición de que las dicte, no el temor, sino un anhelo desinteresado de justicia.

Detener o moderar la revolución era tanto más difícil cuanto que desde el primer instante se había constituído, al lado de la comisión directiva de la Duma, el «Soviet de los Diputados de obreros y soldados», donde encontraron apoyo las aspiraciones socialistas. Se había tratado de revivir la efímera institución de 1905, ampliándola con la representación de la fuerza pública insurreccionada. El Soviet quedó compuesto de un delegado por cada mil obreros o por cada compañía del ejército, y comenzó sus trabajos nombrando los dignatarios, un Comité ejecutivo y diversas comisiones especiales para el despacho de los negocios de más importancia. Las cuestiones de política general las debatía el Soviet en pleno; los asuntos de carácter militar eran de la exclusiva incumbencia de los diputados que tenían la representación del ejército. En

virtud de un decreto de esta sección militar, los soldados no debían obedecer las órdenes de sus superiores que estuviesen en oposición con la política del Soviet; lo que equivalía a destruir la disciplina del ejército, introduciendo en su lugar la anarquía y el desconcierto.

En los primeros días del movimiento la Duma fué generalmente reconocida como la autoridad política suprema llamada a conducir y encauzar las fuerzas desencadenadas de la revolución; pero los jefes de partido que dirigían aquélla se mostraron débiles e inferiores a su misión histórica. Al tolerar la existencia del Soviet de Petrogrado y su intervención en los negocios públicos, consagraron un poder rival, que había de resultar en la práctica origen de continuas dificultades.

El Gobierno provisorio, presidido por el príncipe Lvoff (1), se constituyó en virtud de un compromiso entre el Comité ejecutivo del Soviet y la comisión de la Duma, relativo a la representación de los diversos partidos en el Ministerio y al programa común que éste debía desarrollar. En esta combinación predominaron los *cadets* y los octubristas, que cons-

(1) Nótese que el último acto del zar fué el nombramiento de Lvoff como presidente del Consejo de ministros.

tituían el centro de la Duma, y figuró como ministro de justicia Kerensky, que gozaba de la confianza del Soviet; combinación transitoria mientras se instalaba la asamblea constituyente a la cual correspondía decidir en definitiva sobre la forma y el personal del Gobierno. La burguesía revolucionaria, que tenía en sus manos los destinos de Rusia, no juzgaba todavía oportuna la proclamación de la República; muchos espíritus liberales, que habían estudiado de cerca las condiciones del imperio, se preguntaban si no sería prematuro y generador de desórdenes adoptar de una vez los postulados de la democracia.

En tales circunstancias se imponía, cuando menos, la unidad de la acción oficial, inconciliable con el origen mixto del Gobierno, a despecho de las diversas fórmulas de acuerdo ideadas artificialmente para mantener el equilibrio de fuerzas encontradas. «De una parte, el Soviet se creía autorizado para ejercer una vigilancia minuciosa y estrecha sobre todas las medidas políticas del Ministerio, que no contaba con el apoyo del primero sino en cuanto cumpliese el programa a que se había comprometido. De otra parte, el Gobierno procuraba desembarazarse por todos los medios a su alcance de aquellas trabas soviéticas que

restringían la libertad de sus movimientos, y coartaban sus actos más insignificantes.» (1) Para solucionar el problema se reconstituyó más tarde el Gobierno a base de una repartición igual de las carteras ministeriales entre afiliados a los partidos burgueses y a los socialistas moderados; mas estos últimos continuaron rindiendo cuenta de sus labores y solicitando instrucciones al Soviet, que de un modo oculto y persistente extendía el radio de sus prerrogativas. Según una expresión célebre, el Gobierno era una autoridad sin poder, y el Soviet un poder sin autoridad. Las consecuencias de este híbrido sistema se hicieron sentir principalmente en el ejército, minado en su disciplina por las prédicas comunistas; los soldados desertaban de las trincheras para disfrutar del reparto prometido de las tierras, y una desmoralización universal produjo la serie de fracasos militares de 1917. Es incuestionable que la gran guerra, si bien ocasionó la caída de una autocracia extraña a las ideas de nuestro siglo, representó, por otro aspecto, una funesta perturbación para el desarrollo normal del constitucionalismo en Rusia. En el Soviet de Petrogrado

(1) BACH: *Le Droit et les Institutions de la Russie soviétique.*

dominaban los socialistas revolucionarios y los mencheviques, que sostenían la alianza con los elementos liberales y eran opuestos a la inmediata destrucción del Estado capitalista preconizada por la fracción bolchevique; mas todos parecían acordes en combatir el militarismo, base y sostén del antiguo régimen, y en considerar la formación de un ejército verdadero como un desconocimiento de los principios esenciales de la revolución.

Kerensky pretendió conjurar la crisis con su ascendiente personal sobre los soldados y las clases obreras. Su palabra inflamada y seductora tenía la virtud de subyugar el corazón de las masas; nadie expuso con mayor elocuencia los peligros de la situación rusa ni aconsejó medios más acertados para remediarla. De aquí el prestigio internacional sin precedentes que logró adquirir durante su efímera administración. Pero a la hora de obrar se mostraba débil, irresoluto, y los acontecimientos lo sorprendían, cuando no lo dominaban por completo. Era un retórico incapaz de cimentar, mediante una labor persistente de organización, las conquistas revolucionarias, y carecía de la firmeza indispensable para el ejercicio de la dictadura, que imponían a un tiempo la guerra exterior y la anarquía in-

terna. Su decreto sobre abolición de la pena de muerte—error que rectificará más tarde—lo exhibe como un romántico sin experiencia en momentos de una trágica realidad.

A favor de esta política de contemporización, y con el auxilio alemán, regresaron a Rusia los principales conductores del socialismo extremo que permanecían en el destierro. Lenín inicia sus labores abjurando del nombre *social-demócrata*, que el socialismo teutón había desacreditado con sus claudicaciones ante la guerra. «Esos términos (social-demócrata), dice, son científicamente inconciliables, porque la democracia es una de las formas del Estado, y nosotros, marxistas, estamos contra todo Estado.» (1) La denominación «comunista» conviene más, en concepto de Lenín, a la fracción bolchevique, cuya fuerza por el momento se reduce a una minoría compacta, hábilmente dirigida. Había él previsto y anunciado que la guerra internacional se resolvería en guerra civil, precursora de la dictadura proletaria; al llegar a Rusia, no obstante la atmósfera de hostilidad que encuentra en los propios centros del obrerismo, no vacila en declarar: «El rasgo carac-

(1) Véase *L'État et la Révolution*.

terístico del momento actual reside en el tránsito de la primera etapa de la revolución—que dió el poder a la burguesía gracias al desarrollo insuficiente de la conciencia y de las organizaciones proletarias—a la segunda etapa, que debe confiar el poder al proletariado y a los compesinos pobres.» (1)

Obsérvese el interés en vincular la clase campesina, que representa las cuatro quintas partes de la población rusa, al partido comunista, pronto a decretar la entrega inmediata de las tierras a sus cultivadores directos, sin indemnización para el propietario. De hecho el reparto había comenzado en forma desordenada y violenta durante la desorientación que sobrevino a la caída del régimen imperial, y no puede desconocerse que un fondo de justicia inspiraba las reivindicaciones agrarias. De acuerdo con una estadística de la época, los propietarios ricos poseían en Rusia setenta millones de deciatinas (hectáreas aproximadamente), lo que equivalía a 2.000 hectáreas por cabeza. En cambio, existían diez millones de familias campesinas pobres que disponían por todo de setenta a setenta y

(1) Citado por Serge: *Lénine.*—1917: *La pensée et l'action de Lénine depuis son départ de Suisse jusqu'à la prise du Pouvoir.*

cinco millones de deciatinas, o sean 7 hectáreas por cabeza. Lenín, que posee la virtud de la flexibilidad para sortear los escollos de una situación, comprende que sería prematuro en el estado social ruso el ideal comunista del trabajo libre sobre la tierra libre, y propone la confiscación de las tierras en favor de los campesinos pobres organizados en Soviets. En la concepción leninista debía establecerse la obligación general del trabajo humano y un poder suficientemente fuerte e inflexible para hacerla efectiva (1). Más adelante se verá que esta aspiración socialista no ha podido realizarse y que el problema agrario subsiste en Rusia, a despecho, o tal vez mejor, a consecuencia de la misma legislación sovietista.

Por el momento, lo primordial era dar impulso a la lucha de los labradores contra los propietarios rurales con un programa tan halagador como engañoso, e intensificar la propaganda de las doctrinas marxistas para conquistar el ascendiente sobre las masas trabajadoras; y, como táctica inmediata, robustecer la autoridad del Soviet hasta conseguir la supresión de la dualidad de poderes exis-

(1) Discurso ante el Congreso de los campesinos, 22 de mayo de 1917.

tente. Había, de otra parte, que prescindir del proyecto de una república parlamentaria que apoyaban los partidos moderados, incluso los socialistas revolucionarios y los mencheviques, para fundar la república de los Soviets sobre el modelo de la Comuna de París. Las bases de la nueva organización social diferían radicalmente de los principios tradicionales del Estado y podían resumirse así: *a*), la fuente del poder reside en la voluntad del proletariado, expresada por sus órganos locales, no en la ley promulgada por el Parlamento; *b*), la policía y el ejército, instituciones creadas para la opresión del pueblo, deben reemplazarse por el pueblo armado; *c*), los funcionarios públicos se elegirán por el pueblo y en todo momento pueden ser vigilados y destituídos por sus mandantes. Cabe advertir que la palabra «pueblo» no tiene en el lenguaje comunista la acepción jurídica que le ha dado el derecho público, sino que es sinónima de clase trabajadora; a lo cual debe agregarse que la lucha de clases preconizada por Marx hacía parte esencial del programa bolchevique.

Para llevarla a sus últimos extremos se contaba con el sistema de los Soviets generalizado en casi toda Rusia, aunque no de un modo

uniforme. En Moscú había dos Soviets, uno militar y otro obrero, que no se reunieron sino después de consolidada la revolución de octubre. Se establecieron también Soviets de obreros en las ciudades principales y Soviets de campesinos en las aldeas. Al ejército se llevó asimismo la nueva institución: había Soviets de soldados en las guarniciones, en el frente y hasta en las trincheras. Dichas juntas gozaban de autonomía, ya fuera para obrar independientemente, ya para agruparse en un Soviet único, o para dividirse en varias secciones; y en breve adquirieron una influencia decisiva en la gestación de la Rusia revolucionaria.

Respecto de la naturaleza jurídica del Soviet, surgió una controversia puramente doctrinaria entre los socialistas moderados, que lo consideraban un instituto de derecho privado con fines de organización y propaganda obreras, y los bolchevistas, que pretendían darle el carácter de órgano del Estado, es decir, de corporación de derecho público. La psicología rusa es muy dada a este género de lucubraciones abstractas alrededor de una cuestión de principios, y en el presente caso el punto debatido se relacionaba estrechamente con el sentido y los fines de la revo-

lución misma. Se ha dicho ya que el comunismo puro proclamaba la integridad del poder político para el Soviet.

La idea de conquistar el poder por la violencia entraba en los planes de Lenín, aunque con no pocas reservas. A su juicio, la insurrección armada sólo era oportuna cuando de antemano se tenía la seguridad del buen éxito, en lo cual seguía en parte los consejos de Karl Marx, partidario de aprovechar, mientras llegaba el momento de la acción, los recursos parlamentarios y legales que ofrecía el Estado capitalista. Por este motivo Lenín improbó la frustrada conjura contra el Gobierno provisorio en el verano de 1917. Para esa época, sostenía él, un triunfo momentáneo era posible, dada la debilidad y desmoralización de las autoridades de Petrogrado; pero los bolcheviques no contaban todavía con la fuerza necesaria para conservar el mando. Como se sabe, aquella conspiración fué fácilmente debelada; sólo que sus autores y cómplices, estimulados por la impunidad, prosiguieron su labor de relajamiento en las filas del ejército. Tarea sencilla, por lo demás, ya que la fracción socialista revolucionaria en ejercicio del Gobierno, lo mismo que la bolchevique, consideraban que restablecer la disciplina militar

equivalía a decretar la ruina de la revolución.

Cuando pocos meses después la propaganda disociadora había engendrado el caos, e impuesto una mayoría en el seno de los principales Soviets, Lenín excita a sus adeptos a obrar sin demora, y con férrea voluntad logra comprometerlos, a despecho de muchas vacilaciones. Había sonado la hora de la acción, y hay que reconocer la habilidad del conductor comunista en aprovecharla. En una sesión del Comité del partido no vacila en declarar: «El 24 sería demasiado pronto, el 26 demasiado tarde. El golpe de Estado debe estallar el 25 de octubre.» (1)

En esta última fecha, en efecto, tuvo lugar el movimiento de origen obrero, que, secundado por la fuerza armada, dió el poder en Rusia a la fracción extrema del partido socialista. Al empezar el año de 1918 se reunía la Asamblea constituyente, convocada por el Gobierno provisorio para la organización constitucional de Rusia. Dominaban en ella los socialistas revolucionarios, y sus tendencias favorecían la consagración de una democracia social dentro de una estructura repu-

(1) Véase el artículo del general Niessel: «Lénine et l'avènement du Bolchevisme en Russie», en la *Revue de Paris*, 1.° de diciembre de 1925.

blicana: la constituyente resultó, por su origen y finalidad, un producto retrasado de la revolución de febrero. Por eso, al día siguiente de instalada, el 5 de enero, el Gobierno de los Soviets decretó su disolución. «La clausura de la Asamblea constituyente por el poder sovietista—dirá Lenín—es una liquidación franca y definitiva de la forma democrática en nombre de la dictadura revolucionaria.» (1) Se ha operado de este modo en la vida rusa una radical alteración, cuyas proyecciones de carácter internacional y económico se hacen sentir aún en la inestable situación europea. Sobre estos dos aspectos, los más interesantes sin duda de la revolución, se ha creado en los últimos años una copiosa bibliografía que facilita grandemente la tarea investigadora. Aquí se trata la materia desde un punto de vista constitucional.

Porque la dictadura proletaria, adoptando el sistema tradicional de expresión del derecho, no pudo menos de llevar a fórmulas escritas y codificadas su concepción del Estado, que se erige en instrumento de dominación de una clase y organiza las magistraturas públicas conforme a reglas peculiares, antes descono-

(1) Capítulo «La Dissolution de la Constituante», en la obra de Trotzky sobre Lenín (edición francesa).

cidas en el derecho político. Ningún movimiento constitucional, a partir de la Revolución francesa, ha tenido la trascendencia del ensayo comunista de Rusia, por lo cual sus novísimas instituciones merecen un análisis objetivo, estrictamente jurídico, que se intentará en las páginas siguientes.

CAPÍTULO III

Sistema electoral soviético.

Los principales textos constitucionales expedidos bajo el régimen sovietista son los siguientes: la Declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado (16 de enero de 1918), incorporada poco después en la Constitución de la República Socialista Federativa Sovietista Rusa de 10 de junio de 1918; la Constitución de la Unión de las Repúblicas Sovietistas Socialistas de 6 de julio de 1923 y la Constitución de la República Socialista Federativa Sovietista Rusa de 11 de mayo de 1925, que reemplazó la citada de 1918.

Cuando se trata de analizar estos documentos ofrécense no pocas dificultades al comentarista habituado a la clasificación y examen de los modelos históricos del Derecho constitucional. En primer término, el constitucionalismo moderno ha obedecido desde

su origen a la necesidad de dar a los asociados una garantía de carácter jurídico contra las posibles extralimitaciones del poder; la legislación positiva de la Rusia sovietista ha tenido por objeto consagrar el predominio irrestricto del proletariado dentro de la nación. Se comprende así que haya surgido una nueva doctrina sobre el poder público, radicalmente distinta del concepto clásico de la soberanía; la ley ha dejado de ser expresión de la voluntad general, según el principio rousseauniano, para convertirse en instrumento de dominación en manos de un grupo social. No existe en realidad un derecho constitucional soviético, si por tal ha de entenderse la organización no sólo legislada sino jurídica de la sociedad ; se han codificado, es cierto, normas positivas para regular el ejercicio de la dictadura de clase, pero el derecho ha perdido su virtud inmanente y su condición de fin supremo del Estado.

Sucede, además, que ningún sistema de gobierno ha sufrido en su aplicación tantas rectificaciones como el de la nueva Rusia; distintivos del ensayo sovietista han sido el movimiento y la flexibilidad, de suerte que frecuentemente los preceptos escritos no corresponden a la realidad constitucional. De otra

parte, el principio de la separación de los poderes públicos—como luego se verá—es sistemáticamente desconocido de la Constitución, y la facultad legislativa, sobre todo, se ha atribuído a varios órganos del Estado. Resulta, por lo mismo, muy difícil en ocasiones saber si determinada ley está vigente, o si—por efecto de una práctica viciada o de nuevas reglas de origen administrativo—ha sufrido modificaciones.

En materia de sufragio, las instituciones sovietistas han pretendido organizar en principio una representación por gremios, sin tener en cuenta los derechos o garantías del individuo; el interés de clase ha sucedido a la noción de libertad política en que parecía inspirarse la revolución de marzo, y a través de una compleja legislación se observa el propósito de consolidar la hegemonía del sindicalismo obrero. Revélase aquí la diferencia doctrinaria, específica, entre la Revolución francesa, de tendencia individualista, y la Revolución rusa, esencialmente colectivista. «El aniquilamiento de todo género de corporaciones de ciudadanos es una de las bases fundamentales de la Constitución francesa, y se prohibe restablecerlas bajo ninguna forma ni pretexto», decía una ley de 1791; y un decreto

del Comité de Salud pública ordenaba enjuiciar «a los obreros o menestrales que corporativamente presenten reclamaciones sobre aumento de salario».

Una tesis completamente opuesta domina en la legislación comunista de la nueva Rusia; base de ésta es el «Soviet» o sindicato de obreros, que dirigió el golpe de Estado y ha seguido como depositario del poder público. La soberanía radica en el Soviet; de éste derivan virtualmente todas las funciones del Estado. No hay magistratura ni funcionario que no tenga raíces en estas juntas, que constituyen la célula primaria del organismo social.

De otra parte, el mecanismo eleccionario sovietista—mucho más complejo que en los Estados democráticos—obedece al pensamiento de dar en cierto modo un aspecto legal a la *dictadura del proletariado;* fórmula de transición entre el antiguo Estado capitalista y la aspiración al comunismo integral. A este fin la «Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado» niega el derecho de sufragio a los individuos comprendidos en las categorías siguientes: *a*), los que perciben emolumentos provenientes del trabajo ajeno; *b*), los que viven de rentas no derivadas del trabajo personal, como intereses de capitales, pro-

ductos de empresas, alquileres de inmuebles; *c*), los comerciantes, comisionistas y agentes viajeros; *d*), los monjes y sacerdotes de los diferentes cultos ; *e*), los agentes y empleados de la antigua policía, del cuerpo de gendarmes y servicio de seguridad, así como los miembros de las dinastías del extinguido Imperio ruso; *f*), las personas atacadas de enfermedades mentales o sometidas a tutela; *g*), las personas condenadas a penas infamantes. Así, lo que en el derecho político se conoce con el nombre de *cuerpo electoral* queda reducido, al menos en teoría, a la clase trabajadora y los campesinos pobres.

En el proyecto constitucional discutido en 1925 por el XII Congreso Panruso de los diputados, obreros, campesinos, cosacos y soldados, se concedía el derecho electoral a aquellos campesinos que, no obstante beneficiarse del trabajo ajeno, «se sometieran al reglamento establecido por la legislación agraria de la Unión de las Repúblicas sovietistas socialistas y por el Código agrario de la República Socialista Federativa Sovietista Rusa». Dicha modificación no fué aprobada, y por este motivo la Constitución de 11 de mayo de 1925 conserva sobre este punto el texto de 1918. Pero una «instrucción» del V. Z. I. K. (Comité

Central Ejecutivo Panruso) del mismo año de 1925, ha decretado una cierta ampliación del sufragio, concediéndolo: 1.°, a los campesinos que cultivan la tierra personalmente o con la ayuda de obreros salariados; 2.°, a los pequeños propietarios, y en general a los que trabajan personalmente, sirviéndose de un obrero adulto a sueldo, o de dos aprendices; 3.°, a las personas que, habiendo vivido, antes de la revolución, de una renta sin trabajar, o disfrutado de entradas en calidad de curas ecónomos de cualquiera religión, subsisten actualmente del fruto del propio trabajo; 4.°, a las personas encargadas de administrar las iglesias o sus propiedades en virtud de un contrato, los miembros de los cabildos de parroquias o comunidades, directores de coros, sacristanes, organistas, etc., así como los diáconos, chantres y demás auxiliares de los cultos religiosos, a condición de que sus funciones eclesiásticas no constituyan la fuente principal de sus entradas; y 5.°, a los tenedores de títulos de empréstitos y obligaciones a cargo de las comunas, sociedades cooperativas o del Estado (1).

---

(1) MIRKINE GUETZEVITCH: *La Théorie Générale de l'Etat Soviétique*, páginas 34-5.

Aunque el profesor Mirkine Guetzevitch estima que esta extensión del derecho electoral pugna con los principios dogmáticos del Congreso Panruso de 1925, y, dado su carácter inconstitucional, puede ser anulada por la Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión o por la Corte Suprema, no hay duda que envuelve una corriente dirigida a ampliar las bases del sistema con la cooperación de nuevas fuerzas gobernantes. En cambio, posteriormente, en virtud de un decreto reglamentario, se ha reducido el cuerpo electoral, excluyendo del sufragio a los «proletarios hostiles al régimen», esto es, a los comunistas que hacen oposición al Gobierno dirigido por Stalín; lo que acusa una tendencia a reemplazar la dictadura de clase con una dictadura personal.

Ni era posible conciliar las exigencias de una dictadura, cualquiera que fuese su forma, con el principio de la democracia, que supone la voluntad de la mayoría del pueblo, libremente expresada. Toda ficción en esta materia parecía inconducente y susceptible de restar autoridad a las nuevas instituciones; por lo cual la Constitución de 16 de julio de 1918 declaró que «el poder debe pertenecer en totalidad y exclusivamente a las masas trabajadoras y a su

representación autorizada, los Soviets de Delegados obreros, soldados y campesinos» (art. 10). La Constitución de 1925 reproduce, aunque en términos menos enfáticos, la misma disposición (art. 2).

Como consecuencia de la estructura profesional y corporativa del Estado, circunscrita por el momento a las clases trabajadoras o menesterosas, el sufragante no vota en virtud de su condición de ciudadano, sino en su calidad de miembro de determinado núcleo social o económico; y por esta razón—si pertenece a varias organizaciones—puede ejercer el sufragio en otros tantos colegios electorales. Así lo ha establecido la costumbre, y por este aspecto el voto es plural.

En desarrollo del mismo principio se ha consagrado la votación por agrupaciones económicas. Son éstas las que eligen el Soviet de ciudad o de aldea, según el carácter urbano o rural de la respectiva circunscripción. No ha habido reglas uniformes para su formación, la cual ha dependido en mucha parte de circunstancias locales; cada grupo industrial o agrario ha elegido sus delegados conforme a un procedimiento especial y obedeciendo a su interés propio. Los Soviets de ciudad o de aldea eligen a su vez los Soviets de cantón; estos últi-

mos, los Soviets de distrito; y éstos, los Soviets de *gobierno*, expresión de carácter territorial que equivale a provincia o departamento.

Es esta organización soviética, que existía de hecho antes de la revolución de octubre y fué mantenida en la nueva legislación, la que ha servido de base al sistema electoral vigente. Las elecciones se verifican bajo la dirección de una Comisión electoral nombrada en cada circunscripción o distrito por el Comité ejecutivo local, y a ella corresponde levantar la lista de sufragantes, que debe componerse, no de los hábiles, como se acostumbra en las naciones democráticas, sino de los individuos privados del derecho de voto.

La Comisión electoral tiene a su cargo, además, dirigir las operaciones electorales, mantener el orden, contar los votos, extender las actas de votación, publicar el resultado de los escrutinios. Las votaciones se verifican en día feriado, y tienen lugar unas veces en las mismas fábricas, empresas o talleres; otras, en teatros, salones de conferencia u otros locales públicos, en virtud de convocación hecha por la prensa (1).

Se ha consagrado el mandato imperativo, a

(1) Véase BACH: *Obra citada.*

diferencia de lo que sucede en los Estados donde impera el constitucionalismo clásico. Los comentaristas de las instituciones soviéticas no han dejado de hacer resaltar la superioridad que en principio y por ciertos aspectos ofrece aquella teoría, derivada del derecho civil, sobre el precepto de la elección sin compromiso para el elegido. «En tanto que bajo el régimen parlamentario—dice un documento oficial—la participación de cada elector en la administración pública consiste en votar una vez, con varios años de intermedio, por diputados que tienen períodos fijos, bajo el régimen sovietista la actividad de los electores es mucho más efectiva. Las elecciones tienen lugar en los centros urbanos por unidades de producción (empresas, fábricas, oficinas) y en los campos por cantones. La asamblea electoral que apodera un delegado no pierde sus derechos sobre el mismo; entre las obligaciones del elegido figura la de dar cuenta a aquélla de su gestión en el Soviet, y la asamblea lo vigila, le imparte su aprobación o su censura, y puede, ya destituirlo y nombrar otro en su lugar, ya conservarlo en sus funciones presentándole sus observaciones y directivas. Se ve que de esta manera la asamblea electoral mantiene todo el tiempo su carácter

de célula primaria de la administración del Estado, y cada elector, en vez de limitarse a la emisión del voto, tiene la facultad de controlar libremente su diputado» (1).

Si se estudia a fondo el mecanismo sovietista en materia de sufragio, se llega, sin embargo, a la conclusión de que, lejos de responder a un concepto de justicia, se ha ideado metódicamente para legalizar en la forma el gobierno de una minoría. Así lo reconocen los autores comunistas cuando sostienen que el Estado no es una institución de derecho, sino la expresión de un poder y una dictadura extra-jurídicos. «El interés económico de la clase dominante es la fuerza impulsora y la ley fundamental del Estado», dice el tratadista soviético Gourvitch, y M. Janeff, exégeta francés de la Constitución de 1923, agrega: «Destinado a defender los intereses de la clase trabajadora, el Estado sovietista es un instrumento de lucha contra la burguesía, y los Soviets representan por decirlo así una forma nacional y específica de la dictadura del proletariado». (2)

Teóricamente pueden votar los afiliados al

(1) *Annuaire Politique et Economique de la U.R.S.S.* (1925-26).

(2) *La Constitution de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques*, pág. 42.

partido comunista, los *sin partido* y los miembros de los partidos socialistas reconocidos, sin distinción de nacionalidad, y a condición de haber cumplido diez y ocho años. «Partiendo del principio de la solidaridad de los trabajadores de todas las naciones, la R.S.F.S.R. concederá todos los derechos políticos de los ciudadanos rusos a los extranjeros que trabajen en el territorio de la República rusa y que pertenezcan a la clase obrera o a la clase campesina que no vive del trabajo mercenario; reconocerá a los Soviets locales la facultad de conceder a estos extranjeros los mismos derechos sin más formalidades.» (1) Disposición que se desprende lógicamente del dogma internacionalista proclamado por el comunismo, y que en los comienzos de su instauración en Rusia, dió lugar a la participación de algunos extranjeros en las funciones públicas. Con todo, la evolución de los Soviets se ha afirmado en sentido francamente nacionalista, y el concurso de los trabajadores extranjeros en la vida política sovietista es en la actualidad casi nulo.

Por lo que hace a los nacionales, el derecho de sufragio se ha reducido en la práctica a los comunistas inscritos en los registros oficiales

(1) Declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado, art. 20.

y estos mismos no votan (1) con entera libertad. En toda asamblea electoral hay siempre lo que en el lenguaje parlamentario se denomina «comisión de la mesa», especie de junta directiva compuesta de comunistas caracterizados, que vigila las operaciones electorales e influye decisivamente en el resultado de las votaciones. Para ello se ha establecido el voto público, que es una de las características del sistema electoral de los Soviets. La Constitución no lo ha adoptado expresamente, y en los comienzos del régimen se practicó en ocasiones el voto secreto. En esta materia, como en tantas otras, no ha existido una costumbre uniforme; pero la publicidad del voto ha venido extendiéndose en los últimos tiempos, y hoy puede estimarse como un principio consagrado definitivamente. Los autores sovietistas no vacilan en defenderlo como un recurso para controlar la opinión de los obreros, e impedir que, por ignorancia, sufragen en favor de los enemigos del Estado comunista. En realidad es la negación de la libertad electoral, no tanto por su aspecto teórico, cuanto por la forma en que se ha llevado a la práctica.

(1) En 1922 sólo alcanzaban a 401.481 los afiliados al partido comunista, lo que representa una minoría exigua para una nación de ciento cuarenta millones de habitantes.

No puede concebirse, en efecto, un método más coercitivo. Al abrirse las votaciones, la comisión de la mesa lee la lista de los candidatos ya adoptados y la recomienda a los electores. En seguida el presidente pregunta: «¿Quiénes opinan en contra?» Nadie, por razones obvias, se atreve a manifestar el menor desacuerdo, y la lista resulta votada por unanimidad (1). Comentando este procedimiento, dice M. Herriot: «A más de que el sufragio no es universal y de que el proletariado reserva para sí, no la mayor parte sino la totalidad del poder, encuéntrase otro vicio en que las elecciones no son libres. Se vota en masa, por el sistema de aclamación, como sucede entre nosotros en ciertas huelgas. *Violenti rapiunt illud.* Si se arguye que esta organización simplista fué la única posible durante el período revolucionario, me lo explico; pero si se pretende darle un carácter permanente considerándola como un progreso respecto de nuestros estatutos democráticos, no alcanzo a comprender la mejora; porque en un régimen semejante se aspira a suprimir los partidos

(1) Sobre los hábitos electorales de los Soviets, léase en la *Revue Politique et Parlementaire* (10 de agosto de 1925) una interesante conferencia dictada, a raíz de un viaje a Rusia, por el Dr. Georges Portmann, Profesor de la Facultad de Medicina de Burdeos.

políticos, salvo el partido de gobierno, y fundar la vida pública sobre un dogma, con lo cual se quita a la política todo alcance racional y se anula el sentido crítico, único factor activo del progreso humano. Al opositor no le queda otro recurso que entrar en el grupo de los llamados *sin partido* o ingresar en la anarquía.» (1)

Lo cierto es que, a haberse adoptado el sufragio universal, el elemento agrario habría predominado casi en absoluto, con detrimento del proletariado, cuya dirección y técnica consumaron el movimiento de octubre. La ciudad (*gorode*) y el campo (*derevnia*) se unieron para hacer la revolución comunista; pero, ¿en qué proporción debían de quedar representadas en el Gobierno esas dos fuerzas sociales que, si coaligadas para derribar el régimen burgués o capitalista, ofrecen en Rusia, más que en ninguna otra parte, un valor demográfico bien desigual, y responden a intereses distintos cuando no antagónicos? (2)

Tal fué el problema político que el legislador sovietista resolvió mediante una organización electoral suficientemente compli-

(1) *La Russie Nouvelle*, pág. 53.

(2) Según las últimas estadísticas (1927), hay en la U. R. S. S. un 95 % de campesinos sobre el total de la población.

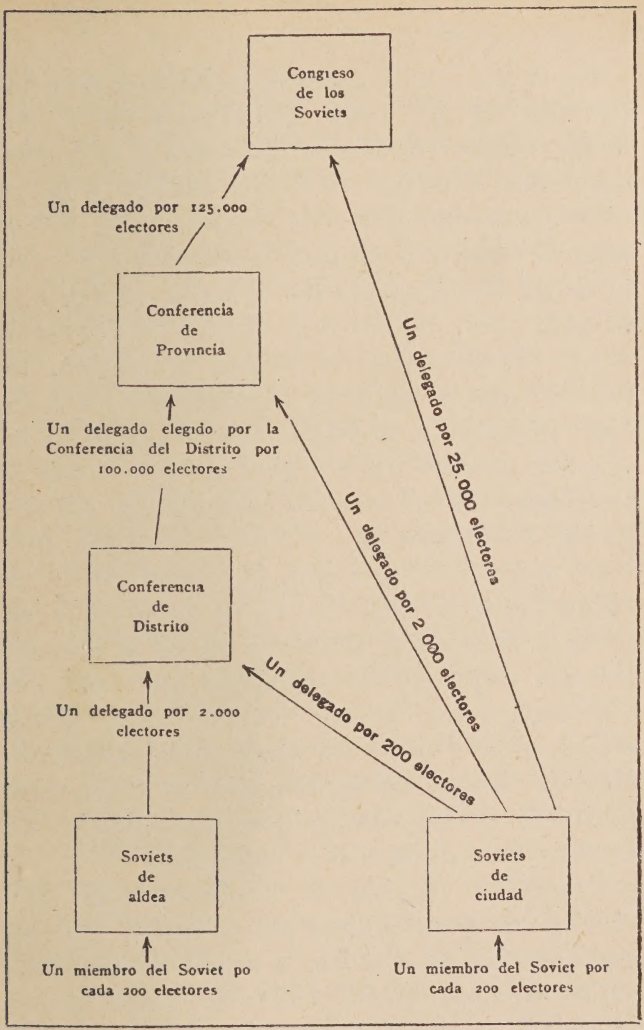
cada para dar la impresión de un equilibrio fundado en la justicia, bastante hábil para dejar a salvo la hegemonía irrestricta de la clase obrera.

La forma federal ha complicado, naturalmente, los términos del problema, por la diversidad de normas legales. Si en la Rusia central los electores obreros eligen cinco delegados al Soviet municipal por cada delegado de origen campesino, y en Ucrania se sigue una proporción análoga, en la Rusia Blanca la diferencia es de diez a uno, vale decir, se necesitan diez electores campesinos para obtener la representación otorgada a un solo sufragante obrero. Pero, en el fondo, las legislaciones particulares están acordes en la tendencia a ahogar la fuerza numérica del elemento agrario, y la formación del Congreso de los Soviets envuelve un ejemplo característico de la desigualdad anotada, según puede verse por el siguiente cuadro (1) formulado por expertos del derecho electoral soviético:

---

(1) El croquis que se inserta a continuación fué publicado por *L'Humanité*, de París (24 de octubre de 1927) y reproducido en la *Revue de Paris* (1.° de febrero de 1928) para ilustrar un artículo magistral, firmado Salluste, « Les dessous du Duel Staline-Trotzky », del cual nos hemos servido para algunas de las consideraciones que siguen.

ESCALA DEL PODER EN EL SISTEMA SOVIÉTICO.



Cada una de las Conferencias elige un Comité ejecutivo, que se encarga del trabajo durante los intervalos de aquéllas.

En la base del cuadro anterior aparecen las dos fuentes del poder público en la U. R. S. S., a saber: el Soviet de aldea y el Soviet de ciudad, elegidos en forma análoga a razón de un delegado por cada 200 electores. Aceptado el principio de que la soberanía es atributo de los «Soviets de obreros, soldados y campesinos», y teniendo la misma composición —al menos en su origen—el núcleo trabajador que el agrario, se observa a primera vista un intento de representación igualitaria, que en su desarrollo lógico debía de dar la supremacía a la clase campesina en los órganos superiores del Estado. Pero al analizar, en primer término, la formación de las conferencias de distrito, encontramos que los Soviets de ciudad, según se ve en el croquis inserto, nombran un delegado por cada 200 electores, mientras que los Soviets de aldea eligen un delegado por cada 2.000 electores. Resulta, pues, una proporción de 1 a 10 en perjuicio de los campesinos, que constituyen la clase más numerosa y extendida.

Viene en seguida la conferencia de provincia, cuyos miembros son elegidos por las conferencias de distrito, a razón de un delegado por cada 100.000 electores. Dada la desigualdad que se ha anotado, la supremacía

obrera no es dudosa. Sin embargo, se ha reservado a los Soviets de ciudad el derecho de acreditar directamente un delegado por cada 2.000 electores. Por manera que, conforme a la regla general, la clase obrera delega diez representantes por cada uno de los que elige la clase agraria; y en virtud de esta facultad suplementaria concedida a los Soviets de ciudad, se reconoce a los mismos obreros una representación excepcional, cincuenta veces superior a la de los campesinos.

Así quedan consituídas las conferencias de provincia, a las cuales corresponde elegir los Diputados al Congreso de los Soviets, a razón de uno por cada 125.000 electores. Merced a la combinación electoral de segundo y tercer grado que se ha visto, queda garantizada una preponderancia abrumadora de la clase proletaria. El campo aparece supeditado y vencido por la ciudad. Con todo, no se ha juzgado suficiente la proporción numérica concebida para llegar a tal desiderátum, y una última intervención de los Soviets de ciudad (véase el cuadro) consagra la hegemonía absoluta del obrerismo por virtud de la elección adicional, directa, de un diputado por cada 25.000 electores. De este modo, a la serie de operaciones ideadas sistemáticamente para hacer nugatorio

el voto de los campesinos, se agrega un nuevo privilegio en favor de la clase trabajadora, consistente en reconocer a los Soviets urbanos una representación directa cinco veces superior a la ya mermada de la clase campesina.

Como se ve, todo el engranaje eleccionario de la U. R. S. S. obedece en sus menores detalles al pensamiento de contener la fuerza expansiva del elemento rural para consagrar el predominio de la minoría obrera que llevó a cabo la transformación comunista; y para medir sus resultados, baste observar que en el II Congreso de los Soviets de la U. R. S. S., la representación de los campesinos alcanzó sólo a un 22,6 %. No ha bastado siquiera la reglamentación escrita que precede, contraria a los principios del gobierno representativo, y en atención a consideraciones de orden público se ha establecido la práctica de que los Comités ejecutivos de las secciones acreditan directamente diputados al Congreso de los Soviets, con prescindencia de las asambleas locales (1).

Coincide esta tendencia rigurosamente ejecutivista, violatoria de la teoría fundamental

(1) Circulares del Comité Central Ejecutivo de los Soviets del 4 de noviembre de 1920, 3 de noviembre de 1921 y 16 de noviembre de 1922.

que consagra la soberanía exclusiva del Soviet, con la implantación en 1921 de la nueva política económica (NEP) que forzosamente había de influir sobre la extensión del sufragio; porque si se reconoce la legitimidad y necesidad de la industria privada, fomentándola dentro de ciertos límites, no se puede, lógicamente, negar a los capitalistas así protegidos por el Estado la facultad elemental de intervenir en los negocios públicos. De aquí una ampliación del cuerpo electoral, dirigida a permitir el voto de los individuos pertenecientes a la burguesía que hubieren adherido a las instituciones sovietistas. Se ha establecido por la Directiva del C.C.E. que las personas privadas del derecho electoral por pertenecer a la clase de los *explotadores* (propietarios urbanos, burgueses, ministros de los cultos) pueden ser rehabilitados en el ejercicio del voto a condición de haberse dedicado durante cinco años a algún trabajo productivo y «siempre que comprueben su lealtad al poder de los Soviets, según el concepto de las comisiones electorales» (1). Lo que entraña, de un lado, una nueva enmienda electoral realizada por la vía administrativa, y de

(1) Instrucciones sobre las elecciones en los Soviets, de 8 de febrero de 1926.

otro, una modificación de fondo en cuanto a las bases del sistema político de los Soviets.

Con motivo de la última renovación de los Soviets locales de la Rusia Blanca (enero de 1928), se ha observado en las elecciones una inusitada actividad de parte de sacerdotes católicos de origen polaco, así como el influjo de los campesinos ricos de la región (*koulaki*); lo que ha motivado observaciones y reparos de la respectiva Comisión electoral de control. Aunque una circular del gobierno de Minsk establece que en lo sucesivo los campesinos acomodados serán privados del sufragio, se alcanzan a ver allí los gérmenes de una lucha cuyas consecuencias políticas son difíciles de prever.

En todo caso, véase cómo, debido a las exigencias del vivir social y por virtud del instinto conservador inherente a todo gobierno, se han introducido en la práctica electoral de la U. R. S. S. dos reformas de mucha trascendencia: primera, la que priva del sufragio a los elementos proletarios que han participado en la oposición comunista al gobierno de Stalín; y segunda, la que concede, con ciertas restricciones, el derecho de voto a los titulados burgueses que hubieren reconocido la legitimidad del poder soviético.

Señaladas estas modalidades de una reciente evolución, es fuerza concluir que todos los resortes del poder—el sufragio en primer término—se han utilizado para consolidar la dictadura proletaria; y en esta concepción del Estado radica la diferencia fundamental que separa la organización sovietista de las naciones regidas por el sistema democrático y representativo.

CAPÍTULO IV

Organización política.

La Constitución de 1923 ha establecido toda una jerarquía de magistraturas de carácter político, que ejercen los poderes federales, según el orden y nomenclatura siguientes:

1.° El Congreso de los Soviets es el órgano supremo del poder de la Unión, elegido conforme al sistema electoral que se ha expuesto, y convocado regularmente una vez por año (artículos 8 y 11). Ni en atención a su origen ni a la índole de sus atribuciones puede considerarse como un parlamento ordinario comparable a los que funcionan en los países democráticos. Dada su formación profesional, en que no intervienen las repúblicas federadas como entidades autónomas ni el pueblo en virtud del principio de soberanía, aparece como una corporación representativa de los intereses de clase, de tendencia unifi-

cadora. Es una asamblea *sui géneris*, que teóricamente ejerce el poder supremo, y que en la realidad se ofrece supeditada por la acción de otros organismos; su personal ha sido muy numeroso y variable (de unos 500 en un principio ha aumentado en ocasiones a cerca de 3.000 delegados) y las sesiones no han durado nunca más de una o dos semanas.

Las principales funciones concedidas al Congreso de los Soviets son: *a*), estudiar los informes del Gobierno de la Unión; *b*), reformar la Constitución federal; *c*), votar el presupuesto, y *d*), elegir el Comité Central Ejecutivo. En la práctica, y si se exceptúa la última de estas atribuciones, la misión del Congreso se ha reducido a trazar las líneas generales de la política soviética o, tal vez mejor, a aprobar los acuerdos y votos del partido comunista. Así se ha visto decrecer su importancia política en los últimos años, hasta convertirse en simple órgano de propaganda marxista, bajo la inspiración de las entidades directivas del partido.

2.° En receso del Congreso de los Soviets, el poder supremo radica en el Comité Central Ejecutivo, que en sus comienzos era una asamblea única, transformada por virtud de la Constitución federal de 1923 y a objeto de

dar representación propia a las repúblicas federadas, en dos cámaras: el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades.

Estas dos cámaras tienen un origen distinto: la primera es elegida por el Congreso de los Soviets, tomando como base la población de las secciones; la segunda se compone de cinco delegados por cada república y uno por cada región autónoma, sin consideración al número de sus habitantes. El Soviet de la Unión tiene la representación de los elementos sovietistas o de clase; el Soviet de las Nacionalidades representa las entidades autónomas que han pactado la unión, si bien está sometido a la ratificación del Congreso de los Soviets (1). Lo cual entraña, a juicio de un comentador sovietista, « la supremacía de la representación de clase sobre la representación de las nacionalidades» (2). Antes que una federación de Estados independientes, Rusia es hoy una federación de organizaciones proletarias.

Las legislaturas ordinarias del Comité Cen-

---

(1) Artículo 15 de la Constitución de 1923, modificado por resolución del III Congreso de los Soviets, de 20 de mayo de 1925. (Véase Apéndice C.)

(2) Maguerowsky, citado por Mirkine-Guetzevitch en *La Constitution de la U. R. S. S.*

tral Ejecutivo tienen lugar tres veces al año, y las extraordinarias cada vez que la Directiva del Soviet de la Unión o la del Soviet de las Nacionalidades hace la respectiva convocatoria, y también a solicitud del Comité Central de una de las repúblicas federadas (art. 21).

No obstante la denominación de *ejecutivo* que se ha dado a este Comité, sus atribuciones son principalmente de índole legislativa, y es sin duda la corporación pública que en la Rusia soviética guarda más analogía con los parlamentos modernos. La Constitución de 1918 le dió el carácter de órgano supremo de legislación, de dirección y de control; en tal virtud, expidió los Códigos penal, civil, agrario y otros. Se estableció asimismo que los Comisarios del pueblo fueran responsables políticamente ante el Comité; y aunque esta facultad, reproducida en la Constitución de 1923 (artículo 40) se ha quedado escrita, acusa, teóricamente al menos, una tendencia parlamentaria en pugna con las máximas sovietistas.

Siguiendo las reglas generales del parlamentarismo, la Constitución dispone que los proyectos sometidos al examen del Comité Central Ejecutivo no tendrán fuerza de ley sino a condición de que sean aprobados por

el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades. En caso de discrepancia entre las dos Cámaras, se someterá el asunto a una Comisión mixta elegida por ellas (arts. 22 y 23); y si en el seno de esta Comisión no se llegare a un acuerdo, se reunirán ambos Soviets en asamblea, no para decidir definitivamente, sino como medio de buscar la mayoría indispensable en cada Soviet. En defecto de este resultado, el Soviet de la Unión o el de las Nacionalidades puede apelar ante el Congreso de los Soviets (art. 24), que resuelve en última instancia.

Tal es la tramitación parlamentaria para la expedición de las leyes; pero como el Comité no funciona de un modo permanente, en los intervalos lo reemplaza la Directiva (*Presidium*), que es una junta de 21 miembros nombrados por el Comité en pleno, y a la cual se ha concedido también el título de «órgano supremo legislativo y ejecutivo» (artículo 29). En la práctica esta Directiva del C.C.E. legisla sobre las más graves cuestiones, como lo demuestra la ratificación de la trascendental ley sobre servicio militar (agosto de 1928) que impone la obligación de la defensa nacional a todos los ciudadanos de la Unión soviética, reservando exclusivamente a los

trabajadores el ingreso en la fuerza armada.

El Comité Central Ejecutivo ejerce también funciones judiciales como consecuencia de su facultad de revisar las sentencias de los Tribunales supremos de las Repúblicas federadas que «contengan infracción de las leyes generales de la Unión o atenten contra los intereses de las demás Repúblicas», al tenor del artículo 43 de la Constitución de 1923. Con ello se ha instituido una verdadera instancia judicial.

De otra parte, y hasta donde puede seguirse un paralelo con instituciones desemejantes, el Presidente de la Directiva del C. C. E., como la autoridad más prominente de la Unión, hace las veces de Presidente de la República, principalmente en lo que se refiere a las relaciones exteriores, y dejando de lado su personal intervención en las labores legislativas y administrativas, que difícilmente se concilia con la misión constitucional de un Jefe de Estado.

3.° Para el desempeño de las tareas administrativas, el Comité Central Ejecutivo designa el Consejo de los Comisarios del pueblo, que «se puede equiparar—dice el profesor alemán Wiedenfeld—a nuestro Consejo de Ministros, aunque haciendo una salvedad muy importante, y es que el Consejo de Ministros tiene

ante el Parlamento y sus comisiones mucha más responsabilidad que el Consejo de Comisarios populares ante el Wzik» (1).

Se han creado un Presidente y un Vicepresidente del Consejo, y Comisarios de los siguientes departamentos: Negocios extranjeros, Guerra y Marina, Comercio Exterior e Interior, Vías y Comunicaciones, Correos y Telégrafos, Inspección Obrera y Campesina, Trabajo, Hacienda. Además, se han asimilado a Comisarías el Consejo Superior de Economía Nacional, la Dirección Central de Estadística y la Dirección Política de Estado.

De los departamentos anteriores hay que distinguir entre los que pudieran denominarse *nacionales* (Negocios extranjeros, Guerra y Marina, Comercio Exterior e Interior, Vías y Comunicaciones, Correos y Telégrafos, Dirección Política) en cuanto extienden su actividad a todo el territorio de la Unión y nombran sus agentes inmediatos en las diversas regiones; y los restantes, que se han calificado de *directivos*, porque deben concretarse a dirigir de un modo general los organismos análogos que funcionan en las repúblicas federadas. En los

---

(1) Nombre derivado de las iniciales de Comité Central Ejecutivo en lengua rusa. *Lenin y su obra*, pág. 69.

primeros se practica la tendencia centralista y unificadora; en los últimos prevalece el concepto autonomista o federal.

El *Consejo Superior de la Economía Nacional*, cuyo Presidente es miembro nato del Consejo de Comisarios populares, tiene a su cargo la reglamentación y control de la vida económica del Estado y ha sido en la Rusia soviética el instrumento de socialización de las industrias y monopolio del comercio, conforme a las teorías marxistas, modificadas en ocasiones, según las exigencias variables de la realidad. Bajo la inmediata dependencia de este Consejo Superior, funcionan organismos similares en las repúblicas federadas.

La *Dirección política del Estado* (o *Gpu*) es la antigua Comisión extraordinaria de policía, conocida con el nombre de Checa y célebre por su implacable obra de exterminio durante el período convulsivo que siguió al triunfo bolchevique. La Constitución le ha dedicado especialmente uno de sus capítulos y, no obstante haberle cambiado el nombre primitivo, su finalidad continúa siendo la misma : « Unificar los esfuerzos revolucionarios de las repúblicas federadas en la lucha con la contrarrevolución política y económica, el espionaje y el bandolerismo.» (Art.

61.) Es un tribunal esencialmente policivo, que mantiene un severo servicio de espionaje y conoce de los delitos políticos; en épocas de crisis ha impuesto el «terror rojo», mediante rigurosas medidas de represión, y en todo momento deja sentir su poder ilimitado en materia de orden público.

Por una *declaración* del Consejo de Comisarios del pueblo—y nótese esta forma inusitada de legislar por medio de declaraciones o manifiestos—, se ampliaron en 5 de diciembre de 1918 los poderes de este tribunal extraordinario, que quedó desde entonces facultado para establecer campos de concentración con destino a los adversarios del régimen, decretar fusilamientos en masa por simples indicios o denuncias y ahogar por la violencia todo conato de oposición, sin derecho de defensa para los sindicatos. El Presidente de la *Gpu* es miembro del Consejo de Comisarios del pueblo con voz consultiva.

La Constitución de 1923 ha querido consagrar la dependencia o sujeción del Consejo respecto del Comité Central Ejecutivo, y si autoriza a aquél para publicar decretos y ordenanzas con fuerza obligatoria en todo el territorio de la Unión, es siempre «dentro del límite de los derechos que el mismo Comité

le ha concedido», sin contar con que éste o su Directiva pueden en todo momento suspender o derogar tales actos, conforme a los artículos 39 y 41.

No hay duda que estas disposiciones representan un progreso si las comparamos con las de la Constitución de 1918, que daban explícitamente la facultad legislativa al Consejo de Comisarios del pueblo. En virtud de los artículos 37 y 38, la dirección general de los asuntos administrativos competía al Consejo, el cual podía «dictar decretos, órdenes, instrucciones y adoptar en general todas las medidas necesarias para asegurar el curso regular y rápido de la vida del Estado». Si es cierto que las decisiones de una importancia capital debían someterse al examen y ratificación del Comité Central Ejecutivo (art. 41), tal requisito quedaba anulado con el parágrafo que autorizó al Consejo para dictar por sí solo «las medidas que exigieran una ejecución urgente.» Lo que equivalía a reconocerle la plenitud de la facultad legislativa y ejecutiva.

Hoy mismo el Consejo de Comisarios del pueblo legisla prácticamente, sin sujeción a otra formalidad que la de dar cuenta de sus decretos y leyes a la Directiva del Comité

Central Ejecutivo, que los aprueba de un modo casi invariable.

4.° En cuanto al poder judicial, existe un Tribunal Supremo creado por la Constitución «para sancionar la legalidad revolucionaria en el territorio de la Unión» (art. 43), y compuesto de quince magistrados, a saber: un Presidente y siete vocales designados por la Directiva del C. C. E., los seis Presidentes de los Tribunales supremos de las repúblicas federadas, y un representante de la Dirección política.

Corresponde a este tribunal interpretar las leyes federales, resolver los conflictos entre las secciones, llamar a juicio los altos funcionarios del Estado, y fallar sobre la constitucionalidad de los decretos de las repúblicas federadas.

Para dirimir los litigios entre particulares y castigar los delitos, se han establecido:

a) Tribunales ordinarios.

b) Tribunales especiales.

«Estos últimos—dice el profesor de los Ríos —están agregados a las *Comisiones extraordinarias*, o sean Comisiones de la policía, que existen por toda Rusia, que se encargan de instruir el sumario—sin dar vista al defensor— y de entregarlo al tribunal especial. Está cons-

tituído éste por miembros de la propia policía. La especialidad de estos tribunales reside en que no hay apelación de su fallo y pueden mandar que se le dé inmediatamente cumplimiento. Es más: después del decreto de 22 de mayo de 1920, aun cuando la sentencia sea de muerte, no hay lugar a recurso de casación si se muestra de acuerdo con dicha sentencia el Comité ejecutivo local» (1).

Los tribunales ordinarios están formados de un magistrado principal y dos «asesores» de libre elección del Soviet respectivo; y tienen intervención en los negocios o procesos que no se relacionan con la seguridad del Estado, los cuales son de la exclusiva competencia de los tribunales especiales o de policía.

El señor de los Ríos encuentra en la falta de una adecuada organización judicial y en la supremacía despótica de la *Checa* (hoy Dirección política) uno de los vicios del régimen sovietista. Conviene observar, sin embargo, que, después de publicada la obra del profesor socialista, se expidieron las leyes de 30 de octubre de 1922 y 29 de octubre de 1924, enderezadas a unificar el sistema de tribunales y establecer las bases de la administra-

(1) *Mi viaje a la Rusia Soviética*, pág. 83.

ción de justicia. De acuerdo con la última ley citada, los tribunales están instituídos para los fines siguientes:

a) Proteger las conquistas de la revolución proletaria y conservar el orden jurídico fundado por el poder obrero y campesino.

b) Defender los derechos y los intereses de los trabajadores.

c) Asegurar la disciplina social y la solidaridad de los trabajadores, así como fomentar la educación jurídica de éstos.

d) Dar cumplimiento a la legalidad revolucionaria en lo que respecta a las personas y los bienes de los ciudadanos.

Como consecuencia de estos principios, el poder de apreciación de los jueces no reconoce límites, puesto que les incumbe fallar en cada caso, no con arreglo a leyes preestablecidas, sino guiándose por el interés de la clase proletaria; fórmula vaga que puede servir y ha servido en Rusia para cohonestar todo género de iniquidades. Por lo que hace a los tribunales especiales o extraordinarios, las normas del derecho natural han sido sistemáticamente violadas, y, aun tratándose de juicios que llevaban aparejada la pena capital, los procesados no han gozado de garantías para

su defensa: la libertad y la vida de los ciudadanos ha estado a merced de una policía irresponsable.

Pero si los tribunales disfrutan en general de un poder inmenso, sería erróneo afirmar que lo ejercen con autonomía. En primer término, sus miembros son nombrados por los Comités ejecutivo locales, que pueden removerlos en cualquier tiempo, lo cual establece necesariamente una relación de dependencia. Además, las autoridades administrativas acostumbran intervenir en el curso de los procesos y determinar, por medio de oportunas sugestiones, el sentido de los fallos; a tal extremo, que algunos conductores sovietistas han comenzado a preocuparse con la solución de este problema, que es fundamental para la vida en sociedad, cualquiera que sea la estructura política del Estado. ¿Cómo conciliar, sin embargo, la independencia del poder judicial con el principio de la dictadura de clase y su consecuencia lógica, la confusión de poderes y funciones?

De lo expuesto se desprende que el desconocimiento del principio fundamental de la separación de poderes públicos es una de las características de las nuevas leyes constitucionales de Rusia. La contradicción que se

observa en los nombres asignados a algunas magistraturas responde a la misma confusión de sus prerrogativas; y a este respecto una de las diposiciones de la Constitución de 1918 ofrece un valor excepcional. Después de una enumeración minuciosa de las atribuciones reservadas a los órganos superiores de la República soviética, agrega: «Además de los asuntos mencionados anteriormente, el Congreso Panruso y el Comité Central Ejecutivo podrán conocer de *todos* los asuntos que estimen de su jurisdicción» (artículo 50). De donde se concluye que no quedan fuera del radio de acción de tales entidades la función judicial ni la ejecutiva.

La Constitución de la R. S. F. S. R. de 1925 reprodujo el texto citado (artículo 18); pero no figurando en la Ley fundamental de la Unión de 1923, debe reputarse en vigor solamente en la Rusia propiamente dicha. Con todo, el mismo vicio aparece en diversas disposiciones de la Constitución federal; así después de declarar al Congreso de los Soviets «órgano supremo del poder de la Unión» (artículo 8.°), establece que «todos los decretos, reglamentos y acuerdos del Comité Central Ejecutivo serán inmediatamente ejecutivos en todo el territorio de la Unión»; y

ya se ha visto que en los interregnos de este último cuerpo «será su Directiva el órgano supremo *legislativo* y *ejecutivo* de la Unión» (art. 29).

Se ha reaccionado visiblemente contra la clásica teoría de Montesquieu, que los comentadores sovietistas consideran contraria a la *unidad de clase*. En su lugar, se ha ideado la nueva doctrina de la *dimensión* del poder, en virtud de la cual hay una limitación impuesta por el ordenamiento jerárquico de los Soviets y de las instituciones dependientes de los mismos. En el sistema soviético no existe diferencia formal entre las funciones legislativas y las ejecutivas: unas y otras tienen como fundamento el interés de la clase trabajadora y como fin la dominación políticoeconómica; no hay objeto en establecer una diferenciación de poderes, derivada de un prejuicio burgués incompatible con la necesidad de exterminar el capitalismo. En este razonamiento se basa la confusión de poderes consagrada en la Constitución y llevada en la práctica a sus últimos extremos. Se ha creado una serie de órganos para el ejercicio de la soberanía, atributo exclusivo del proletariado; pero «esos órganos se diferencian, no por la naturaleza del poder

que se les ha conferido, sino por la cantidad o *dimensión* del mismo poder» (1).

La clasificación de las magistraturas, en vez de fundarse en la variedad de manifestaciones del Estado, como sucede en las organizaciones democráticas, ha tenido en mira únicamente una repartición mecánica, arbitraria de la fuerza material inherente al Estado. De aquí esta nueva doctrina acerca de la dimensión del poder, en oposición al principio de la separación de poderes, considerado por el constitucionalismo moderno como una garantía insustituíble dentro de un régimen de libertad. Su anulación en la Rusia soviética parece confirmar de modo experimental este punto de vista, en cuanto ha facilitado la implantación de la dictadura del proletariado, que desconoce en la teoría y en la práctica todo valor jurídico a los derechos de la persona.

(1) YANEFF: *La Constitution de l'Union des Républiques Socialistas Soviétiques* (Deuxième partie.)

CAPÍTULO V

Régimen federal.

El sistema federal fué acogido desde sus albores por la revolución bolchevique, no como un ideal político que realizara las aspiraciones comunistas, sino como una fórmula de adaptación a las corrientes regionales que se hacían sentir en ese vasto e informe conglomerado que una férrea autocracia unió durante siglos. No parece conciliable, en efecto, el federalismo con la doctrina marxista, que envuelve la socialización de las fuerzas económicas, y, por lo mismo, la necesidad de un poder rigurosamente centralizado. La proclamación del principio de las nacionalidades obedeció en Rusia a un natural movimiento de reacción contra la política centralizadora del antiguo régimen, y la diversidad de razas justificaba, ciertamente, el ensayo de autono-

mía local. Así, la *Declaración del pueblo trabajador y explotado* empezó por afirmar: «La República rusa de los Soviets queda fundada sobre el principio de la libre unión de naciones libres y constituirá una Federación de Repúblicas nacionales de Soviets» (art. 2).

No interesa a nuestro estudio el período de gestación y guerra civil que sigue a la expresada *Declaración* (16 de enero de 1918) hasta la conclusión del tratado suscrito el 30 de diciembre de 1922 entre Rusia, Ucrania, Rusia Blanca y Transcaucasia; documento que señala una etapa culminante en el desarrollo del constitucionalismo soviético. La ley fundamental (Constitución) de 23 de julio de 1923 no hizo sino confirmar las bases de aquel pacto internacional y dar forma jurídica a la federación. En virtud del acto adicional de 20 de mayo de 1925, las Repúblicas de Turkmenia y Uzbekia ingresaron también en la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, la que quedó, en consecuencia, formada de seis Repúblicas libres, dos de las cuales, Rusia y Transcaucasia, tienen a su vez una organización interna federativa.

En la declaración preliminar de la Constitución de 1923 se establece que «el acceso a la Unión está abierto a todas las Repúblicas so-

cialistas soviéticas, tanto a las que existen actualmente como a las que puedan en el porvenir constituirse»; cláusula explicable por la concepción internacional del Estado comunista que no se concibe en toda su plenitud sin el triunfo de la anunciada revolución universal. De aquí también el abandono del nombre histórico de Rusia, que no podía convenir a una entidad política de estructura internacional y de clase.

Como en las federaciones típicas, se enumeran en la Constitución los asuntos que corresponden al poder central (art. 1.°), y para todos aquellos no reservados expresamente, se consagra la autonomía de los Estados-miembros. «Fuera de las cuestiones que son de la competencia de la Unión, subsiste la soberanía de las Repúblicas federadas dentro de los límites que la presente Constitución establece. Más allá de dichos límites, cada República federada ejerce su poder autónomo, y la Unión salvaguarda los derechos de las Repúblicas federadas» (artículo 3.°). La originalidad del sistema se encuentra en la disposición siguiente: «Todas las Repúblicas federadas conservan el derecho de separarse libremente de la Unión» (artículo 4.°), que debe relacionarse no sólo con los principios sustanciales de la

Constitución, sino con la estructura *real* del Estado soviético.

Antes de estudiar el fondo del problema, conviene dilucidar un punto esencialmente doctrinario, que ha surgido, de una parte, a propósito de la declaración que prevé el acceso de nuevas Repúblicas soviéticas, y de otra, en vista del derecho de secesión que se concede a las Repúblicas federadas; algunos tratadistas han considerado que esta doble teoría, en virtud de la cual el territorio de la Unión soviética puede aumentar o disminuir según las fluctuaciones de la revolución mundial, no se compadece con la noción de Estado, entre cuyos elementos esenciales se comprende la posesión de un territorio determinado, estable. Por esta razón se ha calificado de *flúido* el territorio soviético, y el profesor Gronsky no vacila en considerar la U. R. S. S. como «un organismo especial, sin la estabilidad de territorio ni la precisión de fronteras de un Estado contemporáneo, y por lo mismo sin las condiciones de una persona perfecta de derecho internacional» (1).

Me atrevo a pensar que hay exageración en

(1) Citado por el Prof. Merkine-Guetzevitch en su estudio. «La Constitution de l'U. R. S. S.», *Revue de Droit Public*, año 1925, pág. 119.

este punto de vista, porque la estabilidad—
—sería más exacto hablar de *efectividad* — del territorio no se opone al crecimiento o prolongación del mismo, tratándose sobre todo de confederaciones y Estados federales, que son formas políticas de suyo evolutivas y transitorias. El proceso histórico del Imperio alemán en el siglo pasado pudiera servir de argumento experimental en favor de esta tesis; pero el ejemplo de la Unión americana es acaso más decisivo al respecto. ¿Qué diferencia existe entre la declaración constitucional de la U. R. S. S. relativa al acceso de nuevas Repúblicas soviéticas y el artículo 4.°, Sección III de la Constitución norteamericana que faculta al Congreso para «admitir en la Unión a nuevos Estados»? ¿Cabe concebir nada más flúido y elástico que ese territorio de los trece Estados angloamericanos de 1789, que va ensanchándose poco a poco—no siempre por medios jurídicos o simplemente pacíficos —hasta formar la enorme federación de cuarenta y cinco Estados que hoy decide de los destinos del mundo ?

Otros antecedentes constitucionales pueden invocarse en favor de las instituciones soviéticas en este punto concreto del territorio de la Unión como centro de anexiones futuras

a base del sistema federal. La antigua Constitución colombiana de 1863, inspirada indudablemente en la de los Estados Unidos de América, preveía el caso de Estados que, siendo independientes, «quisieran agregarse a la Unión por tratados debidamente concluídos» (artículo 4.°). No es, por tanto, una particularidad del constitucionalismo soviético la disposición que contempla la posibilidad de un acrecentamiento territorial por la entrada de nuevos Estados en la federación.

Más originalidad ofrece, desde un punto de vista especulativo, el derecho a romper el vínculo federal que se han reservado las Repúblicas federadas. Los juristas soviéticos no están acordes en la valoración de esta facultad, que tiene para algunos un sentido meramente teórico, y para otros un alcance a más de efectivo, fundamental. «El derecho de separación que se reservan las Repúblicas federadas es perfectamente real: lo han disfrutado en el pasado y lo disfrutarán en el porvenir. Pretender que no sucederá así, equivale a hacer adivinanzas, actitud que no es propia de juristas» (1).

Pero no se requiere penetrar en el campo

(1) V. TOUROUBINER: *Esquisses de l'organisation d'Etat de l'U.R.S.S.*

de los vaticinios ni de las simples hipótesis para adquirir la convicción de que el artículo 4.°, que concede a las Repúblicas el derecho de abandonar la Unión, pertenece al número de las afirmaciones escolásticas, de escasa trascendencia práctica, o más bien de una significación apenas declarativa. El artículo 19 de la Constitución de 1923 establece que «todos los decretos, reglamentos y acuerdos del Comité Central Ejecutivo serán inmediatamente ejecutivos en todo el territorio de la Unión», y el artículo 20 concede al mismo C.C.E. «el derecho de suspender los efectos o derogar los decretos de... los *Congresos de los Soviets y Comités Centrales de las Repúblicas federadas* y los de los demás órganos del Poder en el territorio de la Unión». El artículo 31 señala a la Directiva del C.C.E. la facultad de «suspender y modificar los acuerdos de los *Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas y de sus respectivos Consejos de Comisarios*». Y hasta los acuerdos de los Congresos de los Soviets, es decir, del poder constituyente de las Repúblicas federadas, pueden ser suspendidos por la Directiva del C.C.E. de la Unión, con la sola reserva de someter el asunto al examen y ratificación del C. C. E. en pleno (artículo 32). Teniendo en

cuenta tales disposiciones, el acto en virtud del cual una República federada, invocando el artículo 4.° de la Constitución, proclamara su independencia, sería en todo momento un acto *ad referendum*, sometido a quedar sin efecto por voluntad del Comité Central Ejecutivo de la Unión o de su Directiva. En otros términos: contemplamos aquí un privilegio constitucional que la misma Constitución ha hecho nugatorio.

Pero la doctrina soviética, impregnada del espíritu eslavo, tan propenso a las construcciones ideológicas, pretende dar una explicación jurídica a la anomalía expuesta mediante un razonamiento que no deja de ser ingenioso. Las Repúblicas federadas, se dice, conservan su plena soberanía y consiguientemente el derecho de retirarse de la Unión; pero mientras existe el vínculo federal se abstienen voluntariamente de hacer uso de tal prerrogativa. De aquí la noción de *soberanía potencial*, que expresa en términos jurídicos la condición real de las Repúblicas federadas en sus relaciones con el poder central; soberanía que no se convierte en actual y positiva sino a partir del momento en que el Estado particular declara su voluntad de separarse de la federación.

La cuestión de la duplicidad de poderes en

el Estado federal ha constituído un problema para el derecho constitucional moderno, elaborado a base de la soberanía una e indivisible (1) ; y débese a los autores alemanes toda una teoría fundada en la diferencia entre la *dominación* y la *soberanía* para justificar la existencia de Estados no-soberanos. Lo que se ha llamado «la competencia de la competencia» sirve para determinar la supremacía de los órganos federales en un *Estado de Estados*, según la fórmula alemana. Pero la tesis soviética de *la soberanía potencial* carece de fundamento científico, porque no se concibe una potestad suprema en situación de mera expectativa, o anulada expresamente por un poder superior que domina y absorbe las sedicentes entidades soberanas.

Se encuentra aquí una de las deficiencias más notorias del mecanismo político de los Soviets, por más que sus apologistas, en el empeño de subsanarla, aludan a una forma peculiar del federalismo no susceptible de comparación con las organizaciones federales

(1) En mi obra *La Federación en Colombia* he procurado sintetizar los varios aspectos del problema, así como las encontradas soluciones que han sugerido los tratadistas. Con relación a mi país, el asunto es de un interés puramente histórico por haber adoptado la forma unitaria desde 1886.

conocidas. Porque lo esencial en toda federación es la competencia legislativa que se concede a las secciones para organizar libremente su vida interna; y ya se ha comprobado que las leyes y los mismos estatutos constitucionales de las Repúblicas soviéticas están bajo el control irrestricto del poder federal.

En casi todas las formas federales la división administrativa se ha considerado del resorte privativo de las secciones, por reflejar el régimen local uno de los aspectos más variados y originales de los Estados que han nacido o se han afirmado por la unión de cuerpos políticos independientes; si algo deben éstos reservarse en la vida de relación que el sistema federal establece, es quizás la demarcación territorial, resultado generalmente de un proceso histórico secular, así como la facultad de modificarla siguiendo sus peculiares intereses, que rara vez se confunden con las necesidades de los pueblos asociados. Sin apartarse completamente de esta regla, el federalismo soviético tiende, bajo la presión de corrientes centralizadoras, a anular las subdivisiones territoriales heredadas del antiguo régimen. Una comisión de técnicos viene trabajando pacientemente en la tarea de dividir las Repúblicas federadas en *regiones* administrativas forma-

das de la reunión de varios *gobiernos,* hasta constituir 21 regiones de todo el territorio de la Unión; las regiones deben subdividirse en circunscripciones (género de provincia o *ouiezd* más extenso) y las circunscripciones en distritos (*volost* o cantón). Varios actos legislativos han introducido modificaciones a la división existente en desarrollo del plan expuesto; el más reciente ha sido el Decreto de la Directiva del C. C. E. Panruso (11 de enero de 1929), que crea cuatro *regiones* en la parte europea de la R. S. F. S. R. mediante la fusión de antiguas unidades administrativas, Decreto que entrará en vigor el 1.° de octubre de 1929.

En el pensamiento de sus iniciadores, la reforma se endereza a coordinar los particularismos geográficos, étnicos y económicos, sin perjuicio de la doctrina de auto-determinación nacional, que continuará siendo la base del sistema; pero al borrarse dentro de cada República las líneas divisorias tradicionales se realiza naturalmente una labor de concentración destinada a robustecer el poder federal a expensas de los organismos locales. Desde este punto de vista, la reforma esconde un propósito centralizador evidente.

¿Quiere esto decir que subsiste en sus rasgos más salientes, como algunos pretenden, el cen-

tralismo asfixiante del imperio ? La interpretación oficial del régimen soviético adolece, sin duda, de exceso de optimismo cuando sostiene tesis como la siguiente: «La Federación soviética otorga a los diversos pueblos que la integran derecho absoluto a disponer de sus destinos y trabajar por el progreso seccional, de suerte que los órganos centrales están obligados a tomar en cuenta las reivindicaciones nacionales peculiares de cada pueblo. Las Repúblicas son autónomas en lo que concierne a su administración interior, y esta facultad de desarrollarse libremente, conforme a las condiciones de existencia de cada nacionalidad, no puede ser limitada en ninguna forma. En todas las cuestiones relacionadas con las costumbres regionales: la enseñanza, la justicia, la administración local, la salubridad pública, la agricultura, la previsión social, las Repúblicas obedecen únicamente las directivas generales de los órganos federativos, pero en su régimen interno gozan de completa autonomía.» (1)

No sólo los juristas y políticos de la escuela soviética hacen resaltar la trascendencia del ensayo federal como solución del problema

(1) Anuario citado, pág. 17.

de las nacionalidades. Un historiador y sociólogo tan autorizado como Guiglielmo Ferrero considera errónea la aserción de que los Soviets han seguido una política centralizadora semejante a la del antiguo régimen, y juzga, por el contrario, que el sistema federal de la U.R.S.S., si bien incipiente, puede ser la base de una futura organización representativa de tipo occidental. «Dígase lo que se quiera, el sistema federal ha dado por de pronto al problema de la diversidad de razas una solución opuesta a la del zarismo; porque éste pretendía desnacionalizarlas y rusificarlas por la fuerza, mientras que el nuevo régimen les deja una amplia autonomía con la sola condición de que reconozcan oficialmente los principios del comunismo, y no las persigue en su idioma, ni en su religión, ni en sus tradiciones» (1).

La obligación indeclinable de someterse a la doctrina comunista bastaría por sí sola a patentizar la precaria autonomía de que gozan las Repúblicas federadas; pero si se prescinde del aspecto exclusivamente *político* de las relaciones entre la Unión y los Estados parti-

(1) «L'esprit révolutionnaire et la tâche de l'Europe», en *L'Illustration*, del 22 de mayo de 1925.

culares, podemos admitir sin dificultad que en lo referente a las manifestaciones espirituales de las regiones ha predominado un criterio de tolerancia, que contrasta con los procedimientos de unificación del antiguo régimen. Se han respetado ciertos particularismos, como el uso de la lengua nacional, extensivo aun a los actos oficiales, y generalmente ha habido empeño de no herir las características y hábitos de las distintas razas. Se ha dejado a las repúblicas la libertad de vivir sus tradiciones vernáculas, siempre que no pretendan sustraerse a las exigencias económicas y políticas de la nueva organización social; y—rasgo distintivo del mecanismo soviético—la autonomía de las secciones ha estado en razón directa de su grado de cultura y potencialidad. Ucrania, por ejemplo, ha disfrutado en la práctica de más franquicias que la Transcaucasia o la Rusia Blanca.

Pero aun las Repúblicas mejor dotadas para la vida autonómica han debido someterse, en lo económico y fiscal, a un riguroso centralismo, a fin de asegurar en toda su integridad la aplicación de las teorías marxistas. La Constitución de la R. S. F. S., que ha servido de modelo a las leyes constitucionales de las otras Repúblicas, contiene una parte (Título V, Ca-

pítulo VII), que versa sobre el presupuesto, y desde sus primeras disposiciones se observa la tendencia apuntada. El articulo 77 dice: «El presupuesto de la R. S. F. S. R. *pasará a formar parte integrante del presupuesto de Estado único de la U. R. S. S.* , de conformidad con la Constitución de la Unión y con las reglas promulgadas en forma de legislación general»; y el artículo 79 desarrolla en términos más precisos la misma doctrina: «El presupuesto de la R. S. F. S. R. será examinado por el Consejo de Comisarios del pueblo, ratificado por el Comité Central Ejecutivo Panruso y *sometido a los órganos legislativos de la U. R. S. S. para su incorporación en el presupuesto único de Estado,* de acuerdo con la Constitución. En toda esta materia domina el principio fundamental de la unidad de presupuesto, fórmula derivada de la misma concepción económica del comunismo, pero incompatible con las exigencias del sistema federal. Hasta en aquellos Estados unitarios donde las secciones gozan de cierta descentralización, los presupuestos locales no están sujetos al procedimiento de revisión establecido en la Unión soviética para anular en punto tan esencial la iniciativa de los Estados miembros.

Estudiando detenidamente los principios

formales de la Constitución y el desarrollo de la misma, me atrevo a concluir que *los Soviets han pretendido combinar en la práctica el principio de la centralización política con cierta descentralización cultural.* De la confusión de estas nociones nacen probablemente los errores en que incurren no pocos comentaristas que han intentado presentar los actos simplemente *culturales* como indicios de autonomía *política.*

Por este último aspecto son numerosas las reformas introducidas a la Constitución en el sentido de extender el radio de influencia del poder central con mengua de la soberanía de las Repúblicas federadas; reformas llevadas a cabo casi siempre por la vía administrativa, en virtud de instrucciones o circulares de la Directiva del Comité Central ejecutivo o del Consejo de Comisarios del pueblo. Dentro de la concepción soviética de la ley, desaparece todo procedimiento especial para la elaboración del derecho positivo, y por ende no existe diferencia de fondo ni de forma entre leyes constitucionales, leyes ordinarias o actos administrativos; todavía más: las normas sancionadas por cualesquiera de estos medios tienen eficacia únicamente en cuanto respon-

den al fin revolucionario, esto es, el interés de la clase obrera. Se ha notado ya cómo en acatamiento a «instrucciones» de la Directiva del C. C. E. de la Unión se ha modificado más de una vez el sistema electoral, no obstante que, conforme a la Constitución, tal asunto compete a los Estados particulares. Hállanse en el mismo caso numerosas enmiendas introducidas administrativamente a la legislación del trabajo, a los estatutos sobre naturalización, al derecho penal, al derecho comercial, etc., en todas las cuales se revela el propósito de practicar el federalismo «como una forma de transición hacia la unidad completa», según expresión de origen soviético.

Analizando esta orientación política, el profesor Merkine-Guetzevitch, que ha publicado estudios tan interesantes sobre las instituciones de los Soviets, observa que la tendencia a la unidad está en la naturaleza de la dictadura del partido comunista, el cual se ha encargado, mediante su acción disciplinaria, de contrarrestar las formas dispendiosas y complejas del sistema federal. «En este sentido, el acrecentamiento del poder de la Unión se nos presenta como una evolución natural, tan natural como es de ficticia la construcción de un Estado federal a base de la dictadura ejercida

por el partido comunista.» (1) Concepto de una lógica perfecta, que nos lleva a examinar el papel que el partido comunista desempeña en la vida constitucional y política de la Unión soviética.

(1) Obra citada, pág. 76.

CAPÍTULO VI

El partido comunista.

Para una comprensión cabal del régimen político de los Soviets se hace indispensable estudiar la organización del partido comunista, que llevó a cabo la revolución en la forma dramática que se ha visto (1), y ha sido desde entonces, y a despecho de los textos constitucionales, la piedra angular del Estado soviético. En efecto, ni la Constitución federal ni las constituciones seccionales hacen mención del partido comunista, que representa, sin embargo, el principio director y la instancia suprema en el complicado engranaje de las instituciones soviéticas.

La noción de partido ha sufrido desde luego una sustancial transformación; no se trata ya de un medio de encauzar las corrientes de la opinión y llevar al poder o mantener en él

(1) Véase el capítulo II del presente estudio.

ciertas ideas que reflejan el sentir de la sociedad en un momento dado. La distinción entre el Estado *oficial* y el *no oficial*, tan fecunda en consecuencias de orden jurídico cuando se aplica a una democracia representativa, no existe en la concepción política de los Soviets. Es más: las nociones de Estado y partido comunista se encuentran ligadas de tal modo, que no es posible considerarlas separadamente ni prever, por lo mismo, una modificación de los sistemas oficiales como resultado de los influjos ideológicos que el movimiento social genera espontánea e incesantemente en las agrupaciones humanas.

Un elemento personal—la acción de Lenín enderezada a interpretar y divulgar la doctrina marxista, atemperándola a las condiciones rusas, y su papel preponderante en el gobierno después de la revolución—, ha contribuído sin duda a otorgar al partido comunista el monopolio de la dirección política. «Existe una idea central en la concepción de Lenín que... es indispensable para penetrar en la realidad rusa y juzgarla: nos referimos a la dictadura ejercida por el partido como vanguardia del proletariado, idea que es el *leitmotiv* de las obras de Lenín y razón de ser del tipo de actuación de toda su vida; es

la idea matriz de la organización civil de Rusia en la época de la revolución de que hemos sido testigos, y de la cual debemos juzgar; es la doctrina de la *vanguardia consciente*, convertida en guía histórica de la masa...» (1). Sin duda Lenín expuso repetidas veces y bajo diversas formas su concepto sobre la misión omnímoda del partido comunista. «La Constitución de la República soviética se halla dispuesta de tal manera, que el partido lo edifica todo, lo reforma todo, guiándose siempre por los mismos principios» (2). «La estricta aplicación de la ley no es otra cosa que la aplicación de las directivas del partido, y la dificultad estriba en asegurar el cumplimiento de tales directivas. De aquí la necesidad imperiosa de enseñar a los juristas los principios políticos del comunismo y hacerles conocer bien las decisiones de los Congresos del partido a fin de que logren adquirir una concepción exacta del leninismo» (3). Salta a la vista la gravedad de semejantes teorías, concebidas para anular la escasa eficacia que la ley ofrece en todo ré-

(1) De los Ríos: *Mi Viaje a la Rusia soviética*, pág. 64

(2) Lénine: *Œuvres complètes*, vol. xviii, citado por M Klotz: *La Russie des Soviets*.

(3) *La légalité révolutionnaire*. (Edición de la Academia Cumunista, Moscú, 1926.)

gimen de dictadura, y establecer un sistema de excepción y de inseguridad sin precedentes en la historia.

Constitucionalmente el poder supremo en la Unión soviética reside en el Congreso de los Soviets y en el Comité Central Ejecutivo; pero en la realidad los actos de estas corporaciones sólo tienen validez en cuanto interpretan fielmente las instrucciones emanadas de los órganos del partido comunista. Con este objeto las reuniones del Congreso del partido se verifican antes de abrirse las sesiones del Congreso de los Soviets y generalmente el mismo personal asiste a las dos asambleas; no hay lugar a la contradicción ni a la indisciplina. Si por caso extraordinario los órganos constitucionales expiden actos contrarios a las decisiones de los órganos del partido, estos últimos se encargan de derogarlos o dejarlos sin cumplimiento.

Con todo, esta confusión de las nociones de gobierno y de partido, que se traduce en la supremacía de un organismo político sin carácter oficial, no cuenta con el asentimiento de todos los sectores comunistas, y ha sido, por el contrario, motivo de controversia en el seno de las Conferencias del partido. En 1922, el IX Congreso votó una moción sobre

la conveniencia de «realizar una delimitación más precisa entre la actividad ordinaria del partido y la de los órganos soviéticos, entre su estructura propia y la estructura de los Soviets, sin renunciar por ello a la dirección política general del Estado soviético». El mismo Congreso expresó, de otra parte, su voluntad de reconocer al Comité Central Ejecutivo de los Soviets la facultad de decidir soberanamente en materias legislativas fundamentales, así como la de controlar las gestiones del Consejo de Comisarios del Pueblo y de las diversas Comisarías. Igualmente se declaró favorable a una ampliación de las atribuciones del Consejo de Comisarios para dirigir y unificar la acción ejecutiva del Estado.

Pero los intentos para valorizar, por así decirlo, las instituciones oficiales no han podido, hasta ahora, disminuir la preponderancia absorbente e ilimitada del partido comunista en la vida económica y política de la Unión soviética. Como hecho significativo se cita el caso de Lenín, que, si en las postrimerías de su existencia viose, por incapacidad física, obligado a abandonar sus funciones de Presidente del Consejo de Ministros, no renunció en ningún momento al cargo de di-

rector del partido que le aseguraba por sí solo el ejercicio de la dictadura. El mismo Lenín, antes de morir, aconsejaba a sus discípulos: «Ante todo, evitad los cismas en el seno del partido comunista... Conservad intacta y sin mengua la autoridad del Comité central...»

Aludía aquí el dictador bolchevique, no al Comité central ejecutivo creado por la Constitución (1), sino al Comité central *del partido*, compuesto de veinticinco miembros elegidos por el Congreso comunista que se reune anualmente en Moscú. En principio la autoridad suprema reside en dicho Congreso, que la delega en el Comité central. Corresponde al Congreso resolver los problemas políticos y económicos de trascendencia y elaborar el programa que han de cumplir los organismos constitucionales del Estado. En este sentido el Congreso de los Soviets—«órgano supremo del poder», según la Constitución—, se encuentra en la práctica supeditado por el Congreso del partido comunista, que le impone sus directivas y conclusiones.

Un fenómeno de actualidad contribuye a

(1) Véase el capítulo «Organización política», *supra*.

patentizar claramente la anomalía de esta organización *sui generis*, y es que Stalín, considerado comúnmente como jefe del Gobierno de la Unión soviética, y en quien se reune la mayor suma de poder efectivo, no desempeña ninguna función pública ni ostenta título oficial del Estado. Su posición es la de miembro de la *Oficina política* y Secretario general del partido; con este simple carácter, unido a salientes condiciones personales, ha logrado ejercer y acrecentar una autoridad sin medida, apenas comparable a la de Lenín en la plenitud de la dictadura proletaria. La organización del partido envuelve, por lo demás, una complicada red de juntas y directorios, que interesa estudiar siquiera en sus lineamientos generales.

Como base del sistema, tenemos las *células*, que deben constituirse dondequiera que existen más de tres comunistas, y cuya misión es provocar reuniones obreras, fomentar las conferencias y lecturas entre los miembros del partido, atraer nuevos prosélitos, en una palabra, propagar los principios comunistas. Hay células en las fábricas y talleres, empresas industriales y mercantiles, unidades de la fuerza armada, escuelas, universidades, etc.; todos sus afiliados hacen parte de la asamblea general de la célula, que elige una directiva,

sujeta incondicionalmente al Comité local del partido. Las células, que son más o menos numerosas, según el grado de importancia de cada grupo, eligen delegados a la conferencia comunista de distrito, a razón de uno por cada veinticinco miembros; y esta conferencia nombra el Comité de distrito. Por un procedimiento análogo se constituyen las conferencias de «gobierno», que deben reunirse a lo menos una vez por año, para designar el Comité respectivo y los delegados al Congreso general del partido comunista. El Comité de «gobierno» se compone de ordinario de diez vocales, eligen una directiva y crea servicios especiales para la distribución del personal burocrático y los trabajos de organización y propaganda.

Se ha fundado también la «Unión de la juventud comunista» con el propósito de iniciar las nuevas generaciones en las doctrinas soviéticas; pueden ingresar en esta liga los jóvenes de ambos sexos de catorce a veintitrés años, y su organización, que comprende desde las asambleas de células, las conferencias y Comités locales, hasta el Congreso y el Comité central, guarda completa analogía con la armazón del partido comunista. Es allí donde se prepara el personal para las tareas directivas

de la colectividad y las funciones de la administración pública.

Como se ve, la estructura interior del partido comunista es rigurosamente jerárquica y en extremo centralizada; las decisiones de los organismos superiores son de estricto cumplimiento para los inferiores, y en cada agrupación la voluntad de la mayoría debe aceptarse sin condiciones. Cuando una medida se considera inconveniente o peligrosa, se puede solicitar su derogatoria ante la instancia jerárquicamente superior, hasta llegar al Comité central, cuyas resoluciones son inapelables. En su empeño de centralización, el Comité central acostumbra delegar comisionados a las Repúblicas federadas para la ejecución de sus órdenes y decretos (1).

El Comité central del partido comunista elige de su seno los miembros de la *Oficina política* y de la *Oficina de organización:* la primera tiene a su cargo la dirección suprema de los negocios esencialmente políticos, y la última la clasificación del personal comunista y la distribución de las posiciones oficiales entre los afiliados. «La Oficina política —dice Wiedenfeld—es la que toma los acuer-

(1) Véase BACH. *Obra citada*, cap. VIII.

dos decisivos para el partido y el Estado; traza las líneas generales de toda la política y regula también los detalles de importancia, de modo que es la Oficina política del partido comunista la que en realidad ejerce la dictadura del proletariado. En ella, y sobre todo en su antiguo director Lenín, se concentraba el poder dictatorial que tiene por base el dominio del partido y mediante el cual sojuzga al Estado soberano. Constituye el punto culminante de una organización piramidal cuya base y cuyas paredes presentan un aspecto normal debido a que los distintos elementos oficiales y políticos que la forman están estrechamente unidos por la disciplina de partido» (1).

Lo expuesto hace referencia a la parte externa de la colectividad; que en cuanto a su composición interna, señálanse características tan sugestivas, como los requisitos de admisión y el control permanente a que quedan sometidos sus mienbros. Dadas las tendencias ideológicas del comunismo, se comprenden las trabas puestas al ingreso en sus filas por medio de normas que, si han variado de acuerdo con las circunstancias de los tiempos,

(1) *Obra citada*, pág. 78.

responden sistemáticamente a la necesidad de una fuerza disciplinada. Se hace diferencia entre los aspirantes de origen obrero o campesino y los procedentes de otros grupos sociales: a aquéllos se les exige desde luego menos garantías de fidelidad que a los últimos, pero en todo caso se requiere un período de prueba más o menos largo y la caución o respaldo de antiguos comunistas. Es todo un proceso cuyos detalles carecen de interés. ¿Se logra con ello adquirir una posición autónoma dentro de las asambleas y Comités del partido? La respuesta que nos da el profesor sueco Kalgren, autor de uno de los libros mejor documentados sobre el régimen soviético, es absolutamente negativa. «Si el individuo que, después de grandes esfuerzos, logra al fin ingresar en el partido comunista, tiene la ingenuidad de creer que encontrará allí un campo de acción para su actividad política, no tardará mucho en desengañarse: su destino lo lleva a ser cocido —como dice Zinowief—en la olla de la disciplina de partido... Y lo primero que resultará cocido es la presuntuosa aspiración a intervenir en los negocios políticos. Todos los asuntos que se relacionan con los progresos del partido, con su programa o su táctica, se deciden por el

gran cuartel general; no se da un puesto en la comunidad para que el favorecido se forme una opinión sobre ella, menos todavía para manifestarla y muchísimo menos para que pretenda extenderla a los demás: en este sentido la masa anónima comunista permanece completamente a oscuras.

»Es verdad que en algunos Congresos del partido, donde los elementos de segunda fila tienen siempre representación, se votan resoluciones relativas a la política comunista, pero en realidad esas resoluciones se discuten y aprueban mucho antes de la apertura de aquellas asambleas; y nunca ha ocurrido el caso de que un Congreso se considere facultado para cambiar una sola línea de los textos ya confeccionados. La oposición que éstos suelen provocar, muy encendida en ocasiones, como la que surgió en el Congreso de diciembre de 1925, se considera una rebeldía criminal y es aplastada cruelmente. Se mira al oposicionista no sólo como un ser corrompido, sino también como un traidor peligroso a quien se debe desarmar y castigar, a menos que logre, retractándose, reconquistar la confianza del partido rojo» (1). El profesor Kal-

(1) *Bolshevist Russia*, págs. 63-4.

gren recuerda a este propósito lo acaecido en 1921, cuando Lenín, sin consultar siquiera el círculo dirigente, impuso de una plumada la nueva política económica; la oposición que entonces se despertó en muchos sectores comunistas sólo tuvo por resultado la expulsión de cerca de doscientos mil miembros del partido.

Para esta labor de depuración existe la Comisión central de control, a la cual se ha confiado privativamente el mantenimiento de la disciplina, y a fin de asegurarle toda independencia respecto del Comité central, sus miembros son elegidos directamente por el Congreso del partido comunista. Por una razón análoga las Comisiones locales de control son formadas por las conferencias comunistas de las secciones, y de este modo una extensa red de tribunales disciplinarios se encarga de conservar en todo el territorio soviético la uniformidad de la acción política, que hace parte esencial del sistema. Incumbe a estas comisiones conocer, no sólo en los procesos de disciplina iniciados a los miembros del partido, sino fallar las acusaciones contra los mismos por razones de moralidad; y pueden imponer penas, desde la simple censura, con mención en la prensa o anotación en la cédula de iden-

tidad, hasta la exclusión perpetua o temporal del partido.

Recursos empíricos que no han logrado contener en la Rusia soviética la disgregación de la clase gobernante; porque, si de los tiempos de Lenín se manifestó en varias ocasiones la escisión comunista, después de la muerte del caudillo la oposición a la política oficial se ha acentuado notoriamente hasta provocar las medidas de proscripción contra Trotzky y sus principales seguidores. El partido comunista no ha podido sustraerse a una ley sociológica que se cumple a diario en las democracias representativas siempre que una agrupación política pretende monopolizar el ejercicio del poder público.

No resulta fácil, a través de una documentación necesariamente incompleta, descubrir con exactitud los motivos doctrinarios que han producido la división comunista; pero sería infundado sostener que el fenómeno se reduce únicamente a una pugna de influencias de carácter personal. Desde 1926 escribía Zinowief en un folleto que tuvo mucha resonancia: «Aquello que más temía Lenín ya es un hecho, y asistimos a la degeneración y descomposición orgánica de nuestro partido, pues el ideal comunista no ilumina a sus di-

rectores. En vez de comunistas de la pura doctrina, tenemos altos burócratas, diplomáticos, a medias burgueses, comerciantes ornados con la hipócrita escarapela bolchevique y oportunistas de la peor especie. La sangre vertida por el proletariado y los campesinos desde 1917 a 1920 ha sido inútil. El comunismo resulta hoy una apariencia, un uso exterior; pero al interior del partido, y entre la burocracia gubernamental, es ocasión más bien de satírica y benévola sonrisa. El proletariado y las masas rurales, a la par del Ejército rojo, ven con espanto el pérfido juego a que se entrega la mayoría del partido, la cual no sólo ha roto la tradición de nuestras pasadas luchas, sino, lo que es peor, se aparta de las bases fundamento del comunismo.»

Aunque lo mismo el círculo gobernante que los conductores de la oposición invocan a una la integridad de la doctrina de Lenín, se alcanza a ver un problema de raza en el fondo del movimiento de oposición; el elemento israelita, que tomó una parte tan activa en la revolución bolchevique, se ha visto supeditado por hombres de extracción exclusivamente rusa y no se resigna a un puesto secundario en la dirección del Estado y de la política comunista. No hay duda que la

explotación del sentimiento antisemita, muy pronunciado en pueblos de origen eslavo, influye en la crisis política de que es teatro la Unión soviética; pero no está allí el único aspecto del problema, ni siquiera el más interesante desde el punto de vista social.

Lo que se viene agitando en el mundo soviético, y lo que ha determinado las luchas internas del partido comunista, es la cuestión agraria, o en mejores términos, la lucha entre la clase campesina y la clase obrera, unidas momentáneamente a la hora de la revolución y divorciadas sin remedio el día que el Estado colectivista reivindicó su derecho exclusivo sobre la propiedad territorial. La célebre «Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado» concretó del modo siguiente la tesis marxista en la materia: «Para realizar la socialización de la tierra queda suprimida la propiedad privada de la misma; todas las tierras se declaran propiedad nacional y serán entregadas a los trabajadores, sin ninguna clase de indemnizaciones, sobre la base de su disfrute igual para todos» (artículo 3.°, letra *b*). Pero si en teoría se dejaba a salvo la doctrina colectivista, en la práctica los campesinos que ya habían tomado posesión de las parcelas que el nuevo

derecho les reconoció, continuaban procediendo en todo como propietarios *reales*. La extinción de los latifundios decretada por el Gobierno provisorio envolvió el reparto de las tierras entre sus labradores, lo que ha creado de hecho una clase aparte, formada de pequeños propietarios, hostil al sistema soviético y en permanente rebeldía contra las leyes y decretos que han pretendido llevar al campo las doctrinas marxistas.

Una copiosa legislación, revisada sin cesar, ha creado propiedades rurales soviéticas, comunas agrícolas, explotaciones colectivas, con el propósito de sustraer las tierras de sus posesores efectivos, ahogando así los gérmenes de un capitalismo peligroso para la estabilidad del régimen. Industrializar la agricultura ha sido la utopía constante del comunismo ruso, que ha encontrado un obstáculo insalvable en el espíritu conservador de los cultivadores de la tierra; y precisamente la disidencia de Trotzky tuvo por origen la exaltación de medidas de rigor tendientes a combatir la reacción agraria y mantener incólume la autoridad del proletariado obrero. Por un momento pudo creerse que Stalín representaba la posición opuesta, y por ende una tendencia de rectificación conservadora favorable a los

intereses del elemento campesino: los actos de coacción, a veces cruentos, ejercidos intermitentemente por el Gobierno soviético para imponer a los aldeanos la entrega de su producción agrícola (1) indican que en el fondo el interés de la clase obrera prima sobre las reivindicaciones del campo y decide soberanamente de la actitud del Estado frente a los problemas sociales.

Conviene precisar bien este aspecto de la vida económica rusa porque se encuentra ahí la clave de una crisis de trascendencia para el porvenir de los Soviets e interesantísima como enseñanza histórica. El problema se acusa con los caracteres de un círculo vicioso. Los obreros necesitan, para vivir, de los cereales que la tierra produce; pero los campesinos carecen de estímulo para producir cuando el trabajo no les reporta utilidad. Si el Estado se encarga de la explotación de la tierra, el labrador, constreñido, realiza un mínimum de esfuerzo y las cosechas resultan

(1) Según los planes de Lenin, la agricultura socializada debía rendir un 80 % de su producción al Estado y reservar un 20 % a los cultivadores. En la práctica, y según las estadísticas más optimistas, se ha llegado a obtener solamente una proporción inversa. Cuanto a la extensión de las propiedades rurales nacionalizadas, alcanza apenas un tres por ciento de todo el terreno cultivable de Rusia.

insuficientes; si se permite al campesino disponer del fruto de su trabajo, hay abundancia, pero el comunismo se declara impotente como instrumento de producción y restablece, por obra de la libertad económica, la organización capitalista de la sociedad. Por eso el intercambio entre la agricultura y la industria, en vez de constituir un factor de cooperación y armonía, ha engendrado en la Unión soviética la guerra social y la ruina económica (1). Todo el problema constitucional y político se reduce en último análisis a la anomalía de un Estado en que la mayoría campesina se ve dominada políticamente por una minoría obrera, a tiempo que la minoría obrera depende económicamente de la mayoría campesina.

Planteado así el problema, se comprende que el aniquilamiento de la disidencia trotskista no haya podido restablecer la unidad del partido comunista, debido principalmente a la política de acción que impone la actitud rebelde de los campesinos. Nuevas disensiones se hacen sentir ya en el grupo domi-

(1) Véase este punto de vista ampliamente desarrollado por M. Serge de Chessin en su estudio «Le drame moujik», que ha publicado *La Revue des Deux Mondes*. (15 de abril de 1929.)

nante, porque mientras Stalín preconiza, como su antiguo rival Trotzky, el sometimiento por medios coactivos de la resistencia agraria, en la *Oficina política* del partido se acentúa una corriente inclinada a la transacción para poner término a la situación de guerra social en que se debate la Rusia soviética. Del desenlace más o menos próximo de esta crisis interna del partido comunista depende en mucha parte la solución de las cuestiones políticoeconómicas suscitadas por el ensayo marxista, y consecuencialmente la reforma institucional del Estado.

APÉNDICES

He creído útil terminar los someros comentarios que preceden con la inserción de las Constituciones de la República Francesa y de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Respecto de las Leyes constitucionales francesas de 1875, *he transcrito el texto de la reciente obra de los señores Pérez Serrano y González Posada*, Constituciones de Europa y América, *al cual he agregado la ley constitucional de* 10 *de agosto de* 1926, *que traduje en su época del* Journal Officiel *para documentar mi estudio sobre la crisis fiscal de Francia, publicado en la* Revista Argentina de Ciencias Políticas (12 *de enero de* 1927).

En cuanto a los textos constitucionales de la Unión soviética, ha sido indispensable completar la Constitución federal de 6 *de julio de* 1923, *que figura en dicha colección, con las varias enmiendas aprobadas posteriormente, que me fueron comunicadas por el señor Davtian, antiguo Consejero de la Embajada soviética en París. Debo también a la amabilidad de mi ilustrado amigo y colega el señor Lachkevich, Consejero jurídico de la misma Embajada, el texto francés de la Constitución de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia, de* 11 *de mayo de* 1925, *que se edita por primera vez en español, así como otros documentos y publicaciones de origen oficial que he utilizado en mi tarea investigadora.*

Me complazco en hacer presente a aquellos diplomáticos la expresión de mi cordial reconocimiento.

APÉNDICE A

Ley Constitucional
relativa a la organizacion de los Poderes públicos
(*De 25 de febrero de* 1875.)

Artículo 1.° El Poder Legislativo se ejerce por dos Asambleas: la Cámara de los Diputados y el Senado. La Cámara de los Diputados se elegirá por sufragio universal en las condiciones determinadas por la ley electoral. La composición, el modo de formación y las facultades del Senado serán reguladas por una ley especial.

Art. 2.° El Presidente de la República se elegirá, por mayoría absoluta de votos, por el Senado y por la Cámara de los Diputados, reunidos en Asamblea nacional. Se le nombra por siete años, y es reelegible.

Art. 3.° El Presidente de la República tiene la iniciativa de las leyes, en unión con los miembros de las dos Cámaras. Promulga las leyes cuando han sido votadas por las dos Cámaras, y cuida y asegura su ejecución. Tiene la prerrogativa del indulto: las amnistías sólo pueden concederse mediante una ley

Dispone de la fuerza armada; nombra para todos los empleos civiles y militares; preside las solemnidades nacionales; los Enviados y los Embajadores de las potencias extranjeras están acreditados cerca de él. Todo acto del Presidente de la República debe ser refrendado por un Ministro.

Art. 4.° A medida que vayan ocurriendo vacantes de Consejeros de Estado ordinarios después de promulgada la presente ley, el Presidente de la República nombrará, reunido el Consejo de Ministros, quien haya de ocupar la vacante producida. Los Consejeros así nombrados no podrán ser separados sino en virtud de acuerdo tomado en Consejo de Ministros. Los Consejeros de Estado, nombrados a consecuencia de la ley de 24 de mayo de 1872, no podrán ser separados hasta la expiración de sus poderes sino en la forma que la misma ley establece. Una vez terminadas las sesiones de la Asamblea Nacional, la separación podrá decretarse por un acuerdo del Senado.

Art. 5.° El Presidente de la República puede, de acuerdo con el Senado, disolver la Cámara de Diputados antes de la terminación del plazo legal (reformado por la ley constitucional de 14 de agosto de 1884). En ese caso, los colegios electorales serán convocados para nuevas elecciones en el plazo de dos meses, y la Cámara dentro de los diez días que sigan a la terminación de las operaciones electorales.

Art. 6.° Los Ministros son solidariamente responsables ante las Cámaras de la política general del Gobierno e individualmente de sus actos personales. El Presidente de la República es responsable sólo en el caso de alta traición.

Art. 7.° Si por causa de muerte o por cualquiera otra causa vacare la Presidencia de la República, las

Cámaras, reunidas, elegirán inmediatamente otro Presidente. Entretanto, el Poder Ejecutivo residirá en el Consejo de Ministros.

Art. 8.° Cada una de las Cámaras, por acuerdo separado, tomado por mayoría absoluta de votos, y ya en virtud de su propia iniciativa, o a petición del Presidente de la República, podrá declarar que ha lugar a revisar las leyes constitucionales. Una vez tomada dicha resolución por ambas Cámaras, se reunirán éstas en Asamblea Nacional para proceder a la revisión. Los acuerdos referentes a la revisión de las leyes constitucionales, en todo o en parte, deberán ser tomados por mayoría absoluta de los miembros que compongan la Asamblea Nacional. La forma republicana no podrá ser objeto de revisión. Los miembros de las familias que hayan reinado en Francia no son elegibles para la Presidencia de la República. (Seguía una cláusula, hoy sin objeto, relativa a la presidencia del Mariscal Mac Mahon.)

Art. 9.° (Establecía la residencia de las Cámaras en Versalles, y fué derogado por la ley de 21 de junio de 1879.)

Ley Constitucional
relativa a la organizacion del Senado
(*24 de febrero de* 1875.)

Arts. 1.° al 7.° (Perdieron su carácter constitucional a virtud de la ley de 14 de agosto de 1884, art. 3.°; fueron luego derogados por el art. 9.° de la ley de 9 de diciembre de 1884.)

Art. 8.° El Senado, en unión de la Cámara de los

Diputados, tiene la iniciativa y la elaboración de las leyes. Sin embargo, las leyes de Presupuestos deben ser presentadas, en primer término, a la Cámara de los Diputados y votadas por ella.

Art. 9.° El Senado puede constituirse en Tribunal para juzgar, ya al Presidente de la República, ya a los Ministros, y para conocer de los atentados cometidos contra la seguridad del Estado.

Art. 10. (*Derogado.* Se refería a la primera elección del Senado.)

Art. 11. La presente ley no podrá ser promulgada hasta después de la votación definitiva de la ley sobre los Poderes públicos.

Ley Constitucional sobre las relaciones de los Poderes públicos

(16 *de julio de* 1875.)

Artículo 1.° El Senado y la Cámara de Diputados se reunirán todos los años el segundo martes de enero, a no haber sido antes convocadas por el Presidente de la República. La legislatura de ambas Cámaras durará cuando menos cinco meses cada año; las legislaturas de una y otra empezarán y terminarán al mismo tiempo.

Art. 2.° El Presidente de la República declara cerrada la legislatura. En caso extraordinario tiene derecho a convocar las Cámaras. Deberá convocarlas a petición de la mayoría absoluta de los miembros que formen ambas Cámaras. El Presidente de la República puede suspender las sesiones siempre que el plazo no exceda de un mes, ni se realice más de dos veces en la misma legislatura.

Art. 3.° Las Cámaras deberán ser reunidas en Asamblea Nacional para proceder a la elección de nuevo Presidente un mes antes, por lo menos, de la terminación legal de los poderes del Presidente de la República. A falta de convocatoria, dicha reunión se verificará por las mismas Cámaras quince días antes de la terminación de los poderes. En caso de muerte o de dimisión del Presidente de la República, las dos Cámaras se reunirán inmediatamente de pleno derecho. En el caso en que, por aplicación del art. 5.° de la ley de 25 de febrero de 1875, la Cámara de Diputados se hallase disuelta al tiempo en que vacare la Presidencia de la República, serán convocados en el acto los colegios electorales y el Senado se reunirá de pleno derecho.

Art. 4.° Toda reunión de una u otra Cámara que se efectúe fuera del tiempo del período común de sesiones es ilícita y nula de pleno derecho; exceptúase el caso previsto por el artículo anterior y aquel en que el Senado esté constituído en Tribunal; en este último caso no podrá ejercer otras funciones que las judiciales.

Art. 5.° Las sesiones del Senado y de la Cámara de Diputados son públicas. Sin embargo, pueden ser secretas en ambas Cámaras, a petición de cierto número de sus individuos, fijado por el reglamento, decidiéndose después por mayoría absoluta si debe seguirse tratando el asunto en sesión pública.

Art. 6.° El Presidente de la República se comunica con las Cámaras por medio de mensajes, que son leídos en la tribuna por un Ministro. Los Ministros pueden asistir a ambas Cámaras, con derecho a que se les conceda la palabra siempre que la pidan, y pueden estar asistidos en la discusión de un proyecto

determinado por comisionados designados por decreto del Presidente de la República.

Art. 7.° El Presidente de la República promulga las leyes dentro del mes siguiente al en que ha sido transmitida al Gobierno su aprobación definitiva. Cuando la promulgación de una ley haya sido declarada urgente por votación expresa en una y otra Cámara, el Presidente de la República la promulgará en el término de tres días. En el plazo fijado para la promulgación de las leyes, el Presidente de la República puede pedir a ambas Cámaras, por medio de un mensaje motivado, una nueva deliberación, que no podrá serle negada.

Art. 8.° El Presidente de la República negocia y ratifica los Tratados, sin perjuicio de dar cuenta a las Cámaras tan luego como el interés y la seguridad del Estado lo permitan. Los Tratados de paz y de comercio, los que impliquen obligaciones para la Hacienda del Estado, los relativos al estado de las personas y al derecho de propiedad de los franceses en el Extranjero, no son definitivos sino después de haber sido aprobados por ambas Cámaras. Las cesiones, cambios o agregaciones de territorio, no podrán llevarse a cabo sino en virtud de una ley.

Art. 9.° El Presidente de la República no puede declarar la guerra sin el previo consentimiento de las dos Cámaras.

Art. 10. Cada una de las dos Cámaras juzga de la elegibilidad de los miembros que la componen, así como de la legalidad de su elección. A ellas compete únicamente la admisión de las dimisiones presentadas por los mismos.

Art. 11. Cada una de las dos Cámaras nombra

anualmente su Mesa para las legislaturas ordinaria y extraordinaria, que se celebren antes de la reunión ordinaria del año siguiente. Cuando las Cámaras se reunan en Asamblea Nacional, formarán su Mesa el Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios del Senado.

Art. 12. El Presidente de la República no podrá ser acusado más que por la Cámara de los Diputados, ni será juzgado por otro tribunal que el Senado. Los Ministros pueden ser acusados por la Cámara de los Diputados por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo. En este caso son juzgados por el Senado. Puede el Senado constituirse en Tribunal de justicia para juzgar los delitos cometidos contra la seguridad del Estado, por medio de un decreto del Presidente de la República, tomado en Consejo de Ministros. Si la instrucción de estos sumarios la hubiese comenzado el Tribunal ordinario, el decreto de convocatoria del Senado no podrá publicarse hasta que la Sala haya dictado el auto de remisión a Tribunal competente. La ley determinará el modo de proceder para la acusación, instrucción y sentencia.

Art. 13. Ningún miembro de una u otra Cámara puede ser perseguido ni residenciado por sus opiniones o votos emitidos en el ejercicio de su cargo.

Art. 14. Ningún individuo de ambas Cámaras puede ser, durante el período de sesiones, perseguido ni procesado en materia criminal o correccional sin la autorización de la Cámara de que forma parte, salvo el caso de flagrante delito. La detención y el procesamiento de un miembro de una o de otra Cámara podrán suspenderse durante todo el período de sesiones, si la Cámara a que pertenece así lo pide.

Ley Constitucional relativa a la Caja de Amortización de los Bonos de la Defensa nacional.

(10 *de agosto de* 1926.)

Artículo único. La Ley Constitucional de 25 de febrero de 1875, relativa a la organización de los Poderes públicos, queda adicionada con un artículo concebido así:

La autonomía de la Caja de gestión de los Bonos de la Defensa nacional y de amortización de la Deuda pública tendrá carácter constitucional. Serán aplicados a dicha Caja, hasta la cancelación completa de los Bonos de la Defensa nacional y de los títulos emitidos por la Caja:

1.° Los ingresos netos de la venta del tabaco.

2.° El producto del gravamen complementario y excepcional sobre el primer traspaso de los derechos de sucesión y las contribuciones voluntarias.

Se considera como dotación anual mínima de la Caja de amortización el montante de los recursos arriba enumerados correspondientes al ejercicio inmediatamente posterior a la promulgación de esta ley. En caso de disminución ulterior de dichos recursos, se votará en el presupuesto un crédito igual, por lo menos, a la baja que aquéllos hayan sufrido.

APÉNDICE B

Federación soviética.—Constitución de 6 de julio de 1923.

Ley fundamental (Constitución) de la Unión de las Repúblicas Soviéticas, ratificada por la segunda legislatura del Comité Central Ejecutivo de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.

El Comité Central Ejecutivo de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, proclamando solemnemente el carácter inquebrantable de los fundamentos del poder de los Soviets; en cumplimiento de la resolución del Primer Congreso de los Soviets de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas; en virtud igualmente del pacto aprobado por el Primer Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1922 en Moscú; tomando, por otra parte, en consideración las rectificaciones y enmiendas propuestas por el Comité Central Ejecutivo de las Repúblicas Soviéticas, decreta lo siguiente: La declaración concerniente a la creación

de la Unión de las Repúblicas Soviéticas y el Pacto en que se consigna dicha creación, forman la Ley fundamental (Constitución) de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.

PRIMERA PARTE
Declaración.

Desde la formación de las Repúblicas Soviéticas, todos los países del mundo se han dividido en dos campos: el campo del capitalismo y el campo del socialismo.

Allí, en el campo del capitalismo, están el odio entre naciones, la desigualdad, la esclavitud colonial y el patrioterismo, la opresión de las nacionalidades y los progromos, las atrocidades imperialistas y las guerras.

Aquí, en el campo del socialismo, están la confianza mutua y la paz, la libertad y la igualdad de las naciones, la coexistencia y la colaboración fraternal de los pueblos.

Las tentativas hechas por el mundo del capitalismo durante decenas de años para resolver la cuestión de las nacionalidades, haciendo coincidir el libre desarrollo de los pueblos con un sistema de explotación del hombre por el hombre, han resultado infructuosas. Muy al contrario, la maraña de las contradicciones nacionales se embrolla cada vez más, amenazando así la existencia misma del capitalismo. La burguesía ha acreditado su incapacidad para armonizar la colaboración de los pueblos.

Unicamente en el campo de los Soviets, gracias a la dictadura del proletariado, que ha agrupado a su alrededor a la mayoría de la población, ha sido posi-

ble destruir radicalmente la opresión nacional, crear una atmósfera de mutua confianza y sentar las bases de una colaboración fraternal de los pueblos.

Sólo merced a estas circunstancias han logrado las Repúblicas Soviéticas rechazar los ataques de los imperialistas del mundo entero, tanto en el interior como en el exterior; y sólo merced a ellas han conseguido liquidar con éxito la guerra civil, asegurar su existencia y consagrarse a la obra de reconstrucción económica.

Pero los años de guerra no han pasado sin dejar rastro. Los campos devastados, las fábricas cerradas, las fuerzas productoras destruídas y los recursos económicos agotados, herencia de la guerra, hacen ineficaces los esfuerzos aislados de las diversas Repúblicas en pro de la reconstrucción económica. El restablecimiento de la economía nacional parece imposible con la existencia de Repúblicas aisladas.

De otra parte, la inestabilidad de la situación internacional y el peligro de nuevos ataques hacen inevitable la creación de un frente único de las Repúblicas Soviéticas ante el asedio capitalista.

Por último, la estructura misma del poder de los Soviets, internacional por su condición de clase, mueve a las masas trabajadoras de las Repúblicas Soviéticas a unirse en una sola y única familia socialista.

Todas estas consideraciones exigen imperiosamente la unión de las Repúblicas Soviéticas en una sola Federación, capaz de hacer frente a los peligros exteriores, y de asegurar la prosperidad económica interior y el libre desenvolvimiento nacional de los pueblos.

La voluntad de los pueblos de las Repúblicas Soviéticas, recientemente reunidas en los Congresos de sus

Soviets respectivos y unánimemente decididas a crear la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, es prenda cierta de que esta Unión es una unión libre de pueblos iguales en derechos; de que cada República conserva el derecho de salir libremente de la Unión; de que el acceso a la Unión está abierto a todas las Repúblicas Socialistas Soviéticas, tanto a las que existen actualmente como a las que puedan en el porvenir constituirse; de que el nuevo Estado confederado es el digno coronamiento de los principios establecidos desde octubre de 1917 para la convivencia pacífica y la colaboración fraternal de los pueblos; y de que él será una barrera sólida contra el capitalismo mundial y señalará un nuevo paso decisivo en el camino de la unión de las clases trabajadoras de todos los países en una República Federativa Socialista Mundial.

SEGUNDA PARTE

Pacto.

La República Socialista Federativa de los Soviets de Rusia (R. S. F. S. R.);

La República Socialista Soviética de Ucrania (U. S. S. R.);

La República Socialista Soviética de Rusia Blanca (B. S. S. R.); y

La República Socialista Federativa de los Soviets de Transcaucasia (Q. S. F. S. R.) (la República Socialista Soviética de Azerbaidjan, la República Socialista Soviética de Georgia y la República Socialista Soviética de Armenia),

Se unen en un solo Estado federal: la «Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.»

Capítulo I.

Atribuciones de los órganos supremos del poder de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.

1. A la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, personificada en sus órganos supremos, corresponde:

a) Representar a la Unión en las relaciones internacionales, mantener todas las relaciones diplomáticas, concertar Tratados políticos y demás con los otros países.

b) Modificar las fronteras de la Unión e igualmente regular las cuestiones relativas a la modificación de fronteras entre las Repúblicas federadas.

c) Concertar los Tratados referentes al ingreso de nuevas Repúblicas en la Unión.

d) Declarar la guerra y concluir la paz.

e) Concertar los empréstitos interiores y exteriores de la Unión y autorizar los interiores y exteriores de las Repúblicas federadas.

f) Ratificar los acuerdos internacionales.

g) Dirigir el comercio exterior y determinar el régimen del interior.

h) Establecer las bases y el plan general de toda la economía política de la Unión, definir la esfera de la industria y de las empresas industriales que tengan un interés común para la Unión, y estipular los Tratados de concesiones, tanto en nombre de la Unión como en nombre de las Repúblicas federadas.

i) Dirigir los transportes y los servicios de Correos y Telégrafos.

j) Organizar y dirigir las fuerzas armadas de la Unión.

k) Aprobar el presupuesto general de la Unión, en cuya composición entran los de las Repúblicas federadas; fijar los impuestos y rentas de la Unión, así como las deducciones y aumentos que sirven para formar los presupuestos de las Repúblicas federadas; autorizar los impuestos y los cobros complementarios para dichos presupuestos.

l) Establecer un sistema uniforme de moneda y crédito.

m) Fijar los principios generales de explotación y usufructo de la tierra, así como los del usufructo del subsuelo, aguas y montes en todo el territorio de la Unión.

n) Establecer la legislación federal sobre emigración entre las Repúblicas, y crear un fondo de emigración.

o) Establecer los principios de la justicia, así como de los Códigos civil y penal de la Unión.

p) Establecer las leyes fundamentales del trabajo.

q) Establecer los principios generales sobre instrucción pública.

r) Fijar las medidas generales concernientes a la higiene pública.

s) Establecer un sistema de pesas y medidas.

t) Organizar el servicio estadístico de la Unión.

u) Fijar la legislación fundamental respecto a derechos de los extranjeros dentro de la Unión.

v) Usar del derecho de amnistía con relación a todo el territorio de la Unión.

x) Dejar sin efecto los acuerdos de los Congresos de los Soviets y de los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas cuando vayan contra lo dispuesto en la presente Constitución.

y) Actuar como árbitro en las cuestiones litigiosas entre las Repúblicas federadas.

2. La ratificación y la modificación de los principios generales de la presente Constitución corresponden exclusivamente al Congreso de los Soviets de la Unión.

Capítulo II.

Los derechos soberanos de las repúblicas federadas y la nacionalidad de la Unión.

3. Fuera de las cuestiones que son de la competencia de la Unión, subsiste la soberanía de las Repúblicas federadas dentro de los límites que la presente Constitución establece. Más allá de dichos límites, cada República federada ejerce su poder autónomo, y la Unión salvaguarda los derechos de las Repúblicas federadas.

4. Todas las Repúblicas federadas conservan el derecho de separarse libremente de la Unión.

5. Las Repúblicas federadas establecerán, de acuerdo con los principios de la presente Constitución, las reformas en sus respectivas Constituciones.

6. El territorio de las Repúblicas federadas no puede ser modificado sin su consentimiento. La modificación, limitación o supresión del artículo 4.º exigirá

necesariamente el consentimiento de todas las Repúblicas federadas.

7. Con respecto a los ciudadanos de las Repúblicas federadas, se establece una sola y única nacionalidad: la de la Unión.

Capítulo III.

El Congreso de los Soviets de la Unión.

8. El órgano supremo del Poder de la Unión es el Congreso de los Soviets, y, durante sus interregnos, el Comité Central Ejecutivo de la Unión, que se compone del Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades.

9. El Congreso de los Soviets de la Unión se compone de los delegados de los Soviets urbanos y suburbanos, a razón de un diputado por cada 25.000 electores, y de los delegados de los Congresos de los Soviets de Gobiernos, a razón de un diputado por cada 125.000 habitantes.

10. Los delegados para el Congreso de los Soviets de la Unión serán elegidos por los Congresos de los Soviets de Gobiernos. En las Repúblicas donde no existan Gobiernos, los delegados serán elegidos directamente por los Congresos de los Soviets de dichas Repúblicas.

11. Los Congresos ordinarios de la Unión serán convocados por el Comité Central Ejecutivo de la misma una vez al año, y los extraordinarios serán convocados por el mismo Comité a virtud de iniciativa suya, a petición del Soviet de la Unión o del Soviet de las Nacionalidades, o a instancia de dos de las Repúblicas federadas.

12. En circunstancias extraordinarias que impidan la reunión del Congreso de la Unión en la fecha fijada, podrá acordar su aplazamiento el Comité Central Ejecutivo.

Capítulo IV.

Del Comité Central Ejecutivo de la Unión.

13. El Comité Central Ejecutivo de la Unión se compone del Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades.

14. El Congreso de los Soviets de la Unión elegirá los miembros que han de formar el Soviet de la Unión de entre los representantes de las Repúblicas federadas, proporcionalmente a su respectiva población, y con un total de 371 miembros.

15. El Soviet de las Nacionalidades se compondrá de los representantes de las Repúblicas Socialistas Soviéticas federadas y autónomas, a razón de cinco representantes por cada una. La composición del Soviet de las Nacionalidades será ratificada por el Congreso del Soviet de la Unión.

Observación.—Las Repúblicas autónomas de Adjaria y Abjasia y la región autónoma de la Osecia meridional enviarán un representante cada una al Soviet de las Nacionalidades.

16. El Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades examinarán todos los decretos, reglamentos y ordenanzas que emanen de la Directiva del Comité Central Ejecutivo y del Consejo de Comisarios del pueblo de la Unión, de las diversas Comisarías de ésta, de los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas, y también examinarán las propias

iniciativas del Soviet de la Unión y del Soviet de las Nacionalidades.

17. El Comité Central Ejecutivo de la Unión expedirá los reglamentos, decretos, ordenanzas y resoluciones; unificará los trabajos legislativos y de dirección de la Unión, y trazará la esfera de actividad de la Directiva del Comité Central Ejecutivo y del Consejo de Comisarios del Pueblo de la Unión.

18. Todos los decretos y reglamentos que fijen las reglas generales de vida política y económica de la Unión, o entrañen modificaciones radicales en la práctica existente de los órganos directivos de la misma, deberán ser sometidos obligatoriamente al examen e informe del Comité Central Ejecutivo de aquélla.

19. Todos los decretos, reglamentos y acuerdos del Comité Central Ejecutivo serán inmediatamente ejecutivos en todo el territorio de la Unión.

20. El Comité Central Ejecutivo de la Unión tendrá el derecho de suspender los efectos o proceder a derogar los decretos, reglamentos y acuerdos de su Directiva, así como los de los Congresos de los Soviets, los de los Comités Centrales de las Repúblicas federadas y los de los demás órganos del Poder en el territorio de la Unión.

21. Las legislaturas ordinarias del Comité Central Ejecutivo de la Unión se convocarán por su Directiva tres veces al año. Las extraordinarias serán convocadas por la Directiva del Soviet de la Unión o por la del Soviet de las Nacionalidades, y también a petición del Comité Central de una de las Repúblicas federadas.

22. Los proyectos sometidos al examen del Comité Central Ejecutivo de la Unión no tendrán fuerza de ley sino a condición de que sean aprobados por el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades.

La publicación se hará en nombre del Comité Central Ejecutivo de la Unión.

23. En caso de discrepancia entre el Soviet de la Unión y el de las Nacionalidades, se someterá la cuestión a una Comisión mixta elegida por ellos.

24. Si no se llega a un acuerdo por la Comisión conciliadora, se reunirán ambos Soviets en sesión común, y si no hubiera mayoría de votos en el Soviet de la Unión o en el de las Nacionalidades, podrá someterse la cuestión, a instancia de uno de dichos organismos, al acuerdo de un Congreso ordinario o extraordinario de los Soviets de la Unión.

25. El Soviet de la Unión y el de las Nacionalidades elegirán cada uno una Mesa de siete individuos encargada de preparar sus reuniones y dirigir sus trabajos.

26. En los interregnos del Comité Central Ejecutivo de la Unión, el órgano supremo del Poder será la Directiva del mismo, designada por éste y compuesta de 21 individuos. También formarán parte de esta Directiva las Mesas de los Soviets de la Unión y de las Nacionalidades.

27. El Comité Central Ejecutivo elegirá, de conformidad con el número de Repúblicas federadas, cuatro Presidentes, tomándolos de entre los individuos de la Directiva.

28. El Comité Central Ejecutivo es responsable ante el Congreso de los Soviets de la Unión.

Capítulo V.

De la Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión.

29. En los interregnos que medien entre las legis-

laturas del Comité Central Ejecutivo, será su Directiva el órgano supremo legislativo y ejecutivo de la Unión.

30. La Directiva del Comité Central Ejecutivo velará por la observancia de esta Constitución y por la ejecución de todos los acuerdos del Congreso de los Soviets de la Unión, y del mismo Comité Central por parte de todos los órganos del Poder.

31. La Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión tiene derecho a suspender y modificar los acuerdos del Consejo de los Comisarios del Pueblo, de las diferentes Comisarías de la Unión, de los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas y de sus respectivos Consejos de Comisarios.

32. La Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión tiene derecho a suspender los acuerdos de los Congresos de los Soviets de las Repúblicas federadas, sometiendo su resolución al examen y ratificación del Comité Central Ejecutivo en pleno.

33. La Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión publicará decretos, reglamentos y ordenanzas y examinará y ratificará los proyectos de decretos y de ordenanzas que presenten el Consejo de Comisarios o los diferentes departamentos de la Unión, los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas, sus Directivas y los demás órganos del Poder.

34. Los decretos y las ordenanzas del Comité Central Ejecutivo, de su Directiva y del Consejo de Comisarios de la Unión se imprimirán en los idiomas usuales en las Repúblicas federadas (ruso, ucranio, blancorruso, georgiano, armenio y turcotártaro).

35. La Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión resolverá los conflictos de atribuciones que

surjan entre el Consejo de Comisarios de la Unión y las diversas Comisarías, de una parte, y los Comités Centrales de las Repúblicas federadas y sus Directivas, de la otra.

36. La Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión será responsable ante dicho Comité.

Capítulo VI.

Del Consejo de Comisarios del Pueblo de la Unión.

37. El Consejo de los Comisarios del Pueblo es el órgano ejecutivo del Comité Central de la Unión, y será organizado por dicho Comité en la siguiente forma:

Presidente del Consejo de los Comisarios.
Vicepresidente.
Comisario Popular de Asuntos Extranjeros.
Comisario Popular de Guerra y Marina.
Comisario Popular de Comercio Exterior.
Comisario Popular de Vías y Comunicaciones.
Comisario Popular de Correos y Telégrafos.
Comisario Popular de Inspección Obrera y Campesina.
Presidente del Consejo Supremo de Economía Nacional.
Comisario Popular de Trabajo.
Comisario Popular de Abastecimientos.
Comisario Popular de Hacienda.

38. El Consejo de los Comisarios de la Unión, dentro del límite de los derechos a él concedidos por el Comité Central Ejecutivo de aquélla, y sobre la base

de la constitución del propio Consejo, publicará decretos y ordenanzas con fuerza de obligar en todo el territorio de la Unión.

39. El Consejo de los Comisarios de la Unión entenderá en los decretos y ordenanzas que presenten las diversas Comisarías Populares, así como los Comités Centrales de las Repúblicas federadas y sus Directivas.

40. El Consejo de los Comisarios Populares de la Unión responderá de toda su actuación ante el Comité Central Ejecutivo y ante su Directiva.

41. Las ordenanzas y reglamentos del Consejo de los Comisarios Populares de la Unión podrán ser suspendidos o derogados por el Comité Central Ejecutivo y por la Directiva del mismo.

42. Los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas y sus Directivas podrán apelar de los decretos y ordenanzas del Consejo de los Comisarios de la Unión ante la Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión misma, pero sin que por ello se suspenda la ejecución.

Capítulo VII.

Del Tribunal Supremo de la Unión.

43. Para sancionar la legalidad revolucionaria en el territorio de la Unión, se crea junto al Comité Central Ejecutivo de ella un Tribunal Supremo, al cual compete:

a) Facilitar a las Repúblicas federadas aclaraciones sobre la legislación general de la Unión.

b) Examinar y devolver al Comité Central Ejecutivo de la Unión, a instancia del Fiscal del Tribunal Supremo de ésta, las sentencias, resoluciones y veredictos de los Tribunales Supremos de las Repúblicas federadas cuando contengan infracción de las leyes generales de la Unión o atenten contra los intereses de las demás Repúblicas.

c) Resolver, a instancia del Comité Central Ejecutivo de la Unión, acerca de la legalidad constitucional de determinados acuerdos de las Repúblicas federadas.

d) Fallar como árbitro las contiendas judiciales entre dichas Repúblicas; y

e) Conocer de las acusaciones formuladas contra los altos funcionarios de la Unión por actos en el ejercicio de su cargo.

44. El Tribunal Supremo de la Unión actuará:

a) En pleno.

b) En Salas de lo Civil y de lo Criminal; y

c) En Salas de lo Militar y de Transportes Militares.

45. El pleno del Tribunal Supremo se compone de 11 miembros, a saber: el Presidente o su sustituto, los cuatro Presidentes del pleno de los respectivos Tribunales Supremos de las Repúblicas federadas, un representante de la Dirección política de la Unión y otros cinco miembros nombrados por la Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión, a quien tocará también el nombramiento del Presidente y Vicepresidente del Tribunal.

46. El Fiscal del Tribunal Supremo de la Unión y su sustituto serán designados por dicha Directiva. Las funciones del Fiscal consistirán en informar sobre todas las cuestiones de la competencia del Tribunal

Supremo; sostener las acusaciones ante el pleno, y, caso de desacuerdo con el fallo que éste dicte, apelar ante la Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión.

47. El derecho a plantear ante el pleno del Tribunal Supremo cuestiones de las enumeradas en el artículo 43 no corresponde sino al Comité Central Ejecutivo de la Unión, a su Directiva, al Fiscal del Tribunal Supremo, a los de las Repúblicas federadas y a la Dirección Política de la Unión.

48. El pleno del Tribunal Supremo de la Unión actúa como Sala de Justicia para conocer:

a) De los asuntos criminales y civiles de importancia excepcional que por su objeto interesen a dos o más de las Repúblicas federadas; y

b) De los asuntos en que resulten personalmente acusados los miembros del Comité Central Ejecutivo y del Consejo de Comisarios del pueblo de la Unión.

No podrán pasarse estos asuntos al Tribunal Supremo de la Unión sino en virtud de acuerdo especial para el caso, adoptado por el Comité Central Ejecutivo de la Unión o por su Directiva.

Capítulo VIII.

De las Comisarías de la Unión.

49. Para el despacho inmediato de los diversos departamentos del Estado que entran en las atribuciones del Consejo de los Comisarios se crean las diez Comisarías mencionadas en el art. 37 de la presente Constitución, las cuales funcionarán con sujeción a los

reglamentos que dicte el Comité Central Ejecutivo de la Unión.

50. Las Comisarías de la Unión se dividen en:

a) Comisarías generales únicas para todo el territorio de la Unión; y

b) Comisarías unificadas de la Unión.

51. Serán Comisarías generales de la Unión las siguientes:

Asuntos Extranjeros.

Guerra y Marina.

Comercio Exterior.

Vías y Comunicaciones; y

Correos y Telégrafos.

52. Serán Comisarías unificadas de la Unión las siguientes:

El Consejo Supremo de la Economía Nacional.

La Comisaría de Abastecimientos.

La Comisaría de Trabajo.

La Comisaría de Hacienda; y

La Inspección Obrera y Campesina.

53. Las Comisarías generales tendrán cerca de las Repúblicas federadas Delegados propios que directamente estarán subordinados a aquéllas.

54. Los órganos de las Comisarías unificadas de la Unión encargados de ejecutar sus acuerdos en el territorio de las diferentes Repúblicas federadas serán las respectivas Comisarías afines en dichas Repúblicas.

55. Al frente de las Comisarías de la Unión estarán los miembros del Consejo de los Comisarios del pueblo, Comisarios de la Unión.

56. Junto a cada Comisario, y bajo su presidencia, se creará una Junta cuyos individuos serán designa-

dos por el Consejo de los Comisarios Populares de la Unión.

57. El Comisario tendrá derecho a tomar personalmente acuerdos respecto a todas las cuestiones de la competencia de la correspondiente Comisaría, dando cuenta de sus resoluciones a la Junta. En caso de desacuerdo acerca de cualquier decisión del Comisario, la Junta o sus individuos por separado podrán acudir al Consejo de los Comisarios de la Unión, sin que por ello se suspenda la ejecución del acuerdo.

58. Los acuerdos adoptados por los diferentes Comisarios de la Unión podrán ser revocados por la Directiva del Comité Central Ejecutivo y por el Consejo de los Comisarios de la Unión.

59. Los acuerdos tomados por las Comisarías de la Unión podrán ser suspendidos por los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas o por sus Directivas cuando dicho acuerdo esté en pugna con la Constitución o leyes de la Unión o con las leyes de la República correspondiente. La suspensión será notificada inmediatamente por quien la adopte, al Consejo de los Comisarios de la Unión y a la competente Comisaría de ésta.

60. Los Comisarios de la Unión son responsables ante el Consejo de los Comisarios Populares de la Unión misma, el Comité Central Ejecutivo de la Unión y su Directiva.

Capítulo IX.

De la Dirección política de la Unión.

61. A fin de unificar los esfuerzos revolucionarios de las Repúblicas federadas en la lucha con la contra-

rrevolución política y económica, el espionaje y el bandolerismo, se creará junto al Consejo de los Comisarios Populares de la Unión una Dirección Política unificada de la Unión, cuyo Presidente formará parte del mismo Consejo de Comisarios, con voz consultiva.

62. La Dirección Política de la Unión encauzará la actuación de sus órganos locales por mediación de sus Delegados cerca de los Consejos de Comisarios de las Repúblicas federadas, y obrará de conformidad con un reglamento especial ratificado por la ley.

63. El Fiscal del Tribunal Supremo de la Unión velará, con sujeción a un reglamento especial dictado por el Comité Central Ejecutivo de la Unión, por la legalidad de los actos de la Dirección Política de ella.

Capítulo X.

De las Repúblicas Federadas.

64. En el territorio de cada República federada, el órgano supremo del Poder será el Congreso de los Soviets de ella, y, durante sus interregnos, el Comité Central Ejecutivo.

65. Las relaciones entre los órganos supremos del Poder de las Repúblicas federadas y los órganos supremos del Poder de la Unión serán las fijadas por la presente Constitución.

66. Los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas elegirán de su seno sus Directivas, que durante los interregnos de aquéllos serán los órganos supremos del Poder.

67. Los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas designarán como órganos ejecutivos

suyos los Consejos de Comisarios del Pueblo, que comprenderán:

El Presidente del Consejo de los Comisarios Populares.

El Vicepresidente.

El Presidente del Consejo Supremo de Economía Nacional.

El Comisario de Agricultura.

El Comisario de Hacienda.

El Comisario de Abastecimientos.

El Comisario de Trabajo.

El Comisario de Interior.

El Comisario de Justicia.

El Comisario de Inspección Obrera y Campesina.

El Comisario de Higiene pública; y

El Comisario de Previsión Social.

Igualmente, pero con voz meramente consultiva o deliberativa, según acuerdo de los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas, formarán parte del Consejo los Delegados de los Comisarios de la Unión de Asuntos Extranjeros, Guerra y Marina, Comercio Exterior, Vías y Comunicaciones y Correos y Telégrafos.

68. El Consejo Supremo de Economía Nacional y los Comisarios de Abastecimientos, Hacienda, Trabajo e Inspección Obrera y Campesina de las Repúblicas federadas, subordinados a los Comités Centrales Ejecutivos y a los Consejos de Comisarios de dichas Repúblicas, ejecutarán los acuerdos de las correspondientes Comisarías de la Unión.

69. Quedan reservados a los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas el derecho de amnistía, el de indulto y el de rehabilitación de los

ciudadanos condenados por los órganos judiciales y administrativos de dichas Repúblicas.

Capítulo XI.

Del Escudo, Bandera y Capitalidad de la Unión.

70. El escudo de la Unión se compone de una hoz y un martillo sobre un globo rodeado de rayos, con un lema escrito en los seis idiomas mencionados en el art. 34, que diga: «¡Proletarios de todos los países, uníos!» Por encima habrá una estrella de cinco puntas.

71. La bandera de la Unión es de tela color rojo vivo o rojo pálido, con el escudo nacional.

72. La capital de la Unión es Moscú.

APÉNDICE C

Enmiendas a la ley fundamental (Constitución) de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.

I

Resolución del Comité Central Ejecutivo de 24 de octubre de 1924 sobre liquidación de la Comisaría popular de Abastecimientos de la U. R. S. S. y organización de la Comisaría del Pueblo del Comercio Interior.

Introducir en la Ley fundamental (Constitución) de la U. R. S. S. las modificaciones siguientes:

a) Sustituir en los artículos 37 y 67 las palabras: «El Comisario del Pueblo de Abastecimientos» con las palabras «El Comisario del Pueblo de Comercio Interior»; y

b) En los artículos 52 y 68 sustituir «de Abastecimientos» con las palabras «de Comercio Interior».

II

Resolución del Comité Central Ejecutivo y del Consejo de Comisarios del Pueblo de 18 de abril de 1924, adicional al artículo 71 de la Constitución.

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución de la U. R. S. S., el Comité Central Ejecutivo y el Consejo de Comisarios del Pueblo resuelven:

Promulgar la descripción detallada del pabellón oficial de la U. R. S. S. como sigue:

Tela de color rojo pálido o rojo vivo en forma rectangular, que tendrá una longitud doble del ancho. En la punta izquierda superior figurarán una hoz y un martillo color oro, de un radio igual a la sexta parte de la longitud de la tela; por encima de la hoz y el martillo, una estrella roja de cinco puntas, rodeada de una franja de oro, estrella que será de un diámetro equivalente al décimo del ancho de la tela.

III

Resolución del III Congreso de los Soviets de la Unión, fecha 20 de mayo de 1925, relativa al ingreso en la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas de Turkmenia y Usbekia.

1. Indicar en el Pacto de creación de la U. R. S. S. que las Repúblicas Socialistas Soviéticas de Turkmenia y Usbekia ingresan en la Unión; y a este efecto se insertarán en el texto del preámbulo, después de las palabras: «y la República Socialista Soviética de Armenia», las palabras «la República Socialista Soviéti-

tica de Turkmenia y la República Socialista Soviética de Usbekia». El preámbulo del Pacto debe redactarse en los términos siguientes:

«La República Socialista Soviética Federativa de Rusia (R. S. F. S. R.), la República Socialista Soviética de Ucrania (U. S. S. R.), la República Socialista Soviética de Rusia Blanca (B. S. S. R.), la República Socialista Soviética de Transcaucasia (Z. S. F. S. R., comprendiendo la R. S. S. de Azerbaidjan, la R. S. S. de Georgia y la R. S. S. de Armenia), la República Socialista Soviética de Turkmenia (Trk. S. S. R.) y la República Socialista Soviética de Usbekia (Us. S. S. R.), se unen en un solo Estado federal: la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.»

2. Modificar el número de miembros del Soviet Federal, y a este efecto sustituir al final del artículo 14 de la Constitución de la U. R. S. S. en lugar de las palabras: «con un total de 414 miembros», las palabras: «con un total de miembros que será determinado por el Congreso de los Soviets de la Unión.» El artículo 14 se redactará en los términos siguientes:

«El Congreso de los Soviets de la U. R. S. S. elegirá los delegados que han de formar el Soviet de la Unión de entre los representantes de las Repúblicas federadas, proporcionalmente a su respectiva población, y con un total de miembros que será determinado por el mismo Congreso de los Soviets de la Unión.»

3. Modificar el número de miembros del Soviet de las Nacionalidades, y a este fin:

a) Eliminar del artículo 15 de la Constitución la denominación «R. S. F. S. R.»; y

b) Eliminar la observación al artículo 15 de la Constitución, el cual quedará redactado así:

«El Soviet de las Nacionalidades se compondrá de

los representantes de las Repúblicas Socialistas Soviéticas federadas y autónomas, a razón de cinco representantes por cada una, y de los representantes de las regiones autónomas a razón de un representante por cada una. La composición del Soviet de las Nacionalidades será ratificada por el Congreso del Soviet de la Unión.»

4. Modificar la composición de la Directiva del Comité Central Ejecutivo de la U. R. S. S. y de las Directivas del Soviet de la Unión y del Soviet de las Nacionalidades, y con tal objeto:

a) Sustituir en el artículo 26 de la Constitución las palabras «21 individuos» por «27 individuos»; y

b) Sustituir en el artículo 25 de la Constitución las palabras «siete miembros» por las palabras «nueve miembros», para lo cual se redactarán los artículos 25 y 26 en los términos siguientes:

«Art. 25. El Soviet de la Unión y el de las Nacionalidades elegirán cada uno una Mesa de nueve individuos encargada de preparar sus reuniones y dirigir sus trabajos.

»Art. 26. En los interregnos del Comité Central Ejecutivo de la Unión, el órgano supremo del poder será la Directiva del mismo, designada por éste y compuesta de 27 miembros. También formarán parte de esta Directiva las Mesas de los Soviets de la Unión y de las Nacionalidades.»

Para constituir la Directiva del Comité Central Ejecutivo y el Consejo de Comisarios del Pueblo de la Unión (arts. 26 y 37 de la Constitución), se reunirán el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades en sesión común; pero en dicha sesión cada Soviet votará separadamente.

5. Modificar el número de Presidentes del Comité

Central Ejecutivo, eliminando del art. 27 de la Constitución la palabra «cuatro», para que quede redactado en los términos siguientes:

«El Comité Central Ejecutivo de la Unión elegirá, de conformidad con el número de Repúblicas federadas, los Presidentes del mismo Comité.»

6. Modificar el número de miembros del Tribunal Supremo en pleno de la Unión, y a este efecto corregir el artículo 45 de la Constitución así:

a) Reemplazar las palabras: «De 11 miembros» con las palabras «de 15 miembros».

b) Suprimir la palabra «cuatro».

c) Sustituir las palabras «cinco miembros» por las palabras «siete miembros»; y redactar el artículo 45 en los términos siguientes:

«El pleno del Tribunal Supremo se compone de 15 miembros, a saber: el Presidente o su sustituto, los Presidentes del pleno de los respectivos Tribunales Supremos de las Repúblicas federadas, un representante de la Dirección política de la Unión y otros siete miembros nombrados por la Directiva del Comité Central Ejecutivo de la Unión, a quien tocará también el nombramiento de Presidente y Vicepresidente del Tribunal.»

IV

Resolución del Comité Central Ejecutivo y del Consejo de Comisarios del Pueblo de la Unión, de 18 *de noviembre de* 1925, *sobre creación de una Comisaría Popular del Comercio Exterior e Interior.*

Teniendo en cuenta que el desarrollo de la economía nacional, el aumento del comercio interior y de las

relaciones comerciales de la U. R. S. S. con los Estados extranjeros, así como la consolidación del monopolio del comercio exterior, hacen necesaria la unidad en la dirección del comercio exterior e interior,

El Comité Central Ejecutivo y el Consejo de Comisarios del Pueblo de la Unión, resuelven:

1) Quedan refundidas las Comisarías del Pueblo del Comercio Exterior y del Comercio Interior en una Comisaría única del Comercio Exterior e Interior de la Unión.

2) Las funciones y derechos atribuídos por los reglamentos a cada una de las Comisarías refundidas pasarán a la Comisaría Popular del Comercio Exterior e Interior creada por el presente acto.

V

Resolución de la Directiva del Comité Central Ejecutivo, fecha 19 de marzo de 1926, sobre facultades de la Dirección Central de Estadística.

Concédense a la Directiva Central de Estadística todas las facultades correspondientes a las Comisarías populares unificadas de la U. R. S. S.

VI

Decreto del IV Congreso de los Soviets de 27 de abril de 1927, que modifica varios artículos de la Constitución.

El IV Congreso de los Soviets decreta introducir a

la Ley fundamental de la Unión las adiciones y enmiendas que siguen:

1. Insertar en el artículo 9 de la Ley fundamental de la Unión, después de las palabras: «y de los Delegados de los Congresos de los Soviets de *Gobiernos*», los vocablos «y de Distritos», y redactar el citado artículo 9 en los términos siguientes:

«El Congreso de los Soviets de la Unión se compone de los Delegados de los Soviets urbanos y suburbanos, a razón de un diputado por cada 25.000 electores, y de los Delegados de los Congresos de los Soviets de *Gobiernos* y de Distritos, a razón de un diputado por cada 125.000 habitantes.»

2. Agregar al artículo 10 de la Ley fundamental de la Unión:

a) Después de las palabras «de *Gobiernos*», las palabras «y de Distritos».

b) Después de «donde no existan *Gobiernos*», las palabras «ni Distritos»; y redactar el citado artículo 10 como sigue:

«Los Delegados para el Congreso de los Soviets de la Unión serán elegidos por los Congresos de los Soviets de *Gobiernos* y de Distritos. En las Repúblicas donde no existan *Gobiernos* ni Distritos, los Delegados serán elegidos directamente por los Congresos de los Soviets de dichas Repúblicas.

3. Reemplazar en el artículo 11 de la Ley fundamental de la Unión las palabras: «Los Congresos ordinarios de la Unión serán convocados por el Comité Central Ejecutivo de la misma una vez al año», con la frase: «Los Congresos ordinarios de la Unión serán convocados por el Comité Central Ejecutivo de la

misma una vez cada dos años»; y redactar el expresado artículo 11 como sigue:

«Los Congresos ordinarios de la Unión serán convocados por el Comité Central Ejecutivo de la misma una vez cada dos años, y los extraordinarios serán convocados por el mismo Comité a virtud de iniciativa suya, a petición del Soviet de la Unión o del Soviet de las Nacionalidades, o a instancia de dos de las Repúblicas federadas.»

4. Respecto del artículo 37 de la Constitución de la Unión:

a) Sustituir las palabras «el Comisario Popular de Comercio Exterior» con las palabras «el Comisario Popular de Comercio Exterior e Interior.»

b) Suprimir las palabras «el Comisario Popular de Comercio Interior».

c) Agregar las palabras «el Jefe de la Dirección Central de Estadística». Dicho artículo 37 quedará redactado en los términos siguientes:

«El Consejo de los Comisarios del Pueblo es el órgano ejecutivo del Comité Central de la Unión, y será organizado por dicho Comité en la siguiente forma:

Presidente del Consejo de los Comisarios.

Vicepresidentes.

Comisario Popular de Asuntos Extranjeros.

Comisario Popular de Guerra y Marina.

Comisario Popular de Comercio Exterior e Interior.

Comisario Popular de Vías y Comunicaciones.

Comisario Popular de Correos y Telégrafos.

Comisario Popular de Inspección Obrera y Campesina.

Presidente del Consejo Supremo de Economía Nacional.

Comisario Popular de Trabajo.

Comisario Popular de Hacienda.

Jefe de la Dirección Central de Estadística.»

5. El parágrafo *c* del artículo 44 de la Constitución quedará redactado así:

«*c*) En Salas de lo Militar.»

6. En el artículo 51 de la Constitución de la Unión:

a) Sustituir las palabras «de Comercio Exterior» con «de Comercio Exterior e Interior.»

b) Agregar la observación que sigue: «En todo lo relacionado con la reglamentación del comercio interior, la Comisaría Popular de Comercio Exterior e Interior disfrutará de los derechos concedidos a las Comisarías unificadas de la U. R. S. S.»

7. El artículo 52 de la Constitución de la Unión quedará redactado en los términos que siguen:

«Serán Comisarías unificadas de la Unión las siguientes:

El Consejo Supremo de la Economía Nacional.

La Comisaría de Trabajo.

La Comisaría de Hacienda.

La Inspección Obrera y Campesina; y

La Dirección Central de Estadística.»

El artículo 67 de la Constitución quedará así:

«Los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas designarán como órganos ejecutivos suyos los Consejos de Comisarios del Pueblo, que comprenderán:

El Presidente del Consejo de los Comisarios Populares.

El Vicepresidente.

El Presidente del Consejo Supremo de Economía Nacional.

El Comisario de Agricultura.
El Comisario de Hacienda.
El Comisario de Comercio.
El Comisario de Trabajo.
El Comisario de Interior.
El Comisario de Justicia.
El Comisario de Inspección Obrera y Campesina.
El Comisario de Instrucción Pública.
El Comisario de Higiene Pública.
El Comisario de Previsión Social; y
El Jefe de la Dirección Central de Estadística.

Igualmente, pero con voz meramente consultiva o deliberativa, según acuerdo de los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas federadas, formarán parte del Consejo los Delegados de los Comisarios de la Unión de Asuntos Extranjeros, Guerra y Marina, Comercio Exterior e Interior, Vías y Comunicaciones, y Correos y Telégrafos.»

9. El artículo 68 de la Constitución quedará redactado en los términos que siguen:

«El Consejo Supremo de Economía Nacional y las Comisarías de Comercio, Hacienda, Trabajo e Inspección Obrera y Campesina y la Dirección Central de Estadística de las Repúblicas federadas, no obstante estar subordinadas a los Comités Centrales Ejecutivos y a los Consejos de Comisarios de dichas Repúblicas, ejecutarán los acuerdos de las correspondientes Comisarías de la Unión.»

APÉNDICE D

Constitución de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia (11 de mayo de 1925).

Resoluciones del XII Congreso Panruso de los Soviets de diputados, obreros, campesinos, cosacos y soldados por las cuales se ratifica el texto de la Constitución (Ley fundamental) de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia.

El XII Congreso Panruso de los Soviets de los Diputados de obreros, campesinos, cosacos y soldados ordena:

Queda ratificada, de conformidad con el artículo 5 de la Ley fundamental (Constitución) de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas y las resoluciones del XI Congreso Panruso de los Soviets, de fecha 29 de enero de 1924, el siguiente texto reformado de la Constitución (Ley fundamental) de la República Federativa Soviética Socialista de Rusia.

TITULO PRIMERO

Disposiciones generales

Capitulo Primero.

1. La presente Constitución (ley fundamental) de la R. S. F. S. R. tiene su origen en las disposiciones fundamentales de la Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado, adoptada por el III Congreso Panruso de los Soviets y en los principios esenciales de la Constitución (ley fundamental) de la R. S. F. S. R. adoptada por el V Congreso Panruso de los Soviets: su propósito es garantizar la dictadura del proletariado a fin de destruir la burguesía, suprimir la explotación del hombre por el hombre y realizar el comunismo bajo cuyo régimen no habrá división de clases ni poder de Estado.

2. La República de Rusia es un Estado socialista de obreros y campesinos, constituido a base de una federación de repúblicas nacionales soviéticas. Dentro de los límites de R. S. F. S. R. toda la autoridad radica en los Soviets de los diputados de obreros, campesinos, cosacos y soldados.

3. En la R. S. F. S. R. el poder supremo pertenece al Congreso Panruso de los Soviets y en receso de los Congresos al Comité Central Ejecutivo Panruso de los Soviets.

De acuerdo con la voluntad de los pueblos de la R. S. F. S. R., que decidieron formar una Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, la R. S. F. S. R. deposita en la Unión los plenos poderes atribuídos por medio del artículo 1.° de la Constitución de la U. R. S. S. a los órganos federales.

4. Con el objeto de asegurar a los trabajadores la verdadera libertad de conciencia, se separa la Iglesia del Estado y la Escuela de la Iglesia, y se reconoce a todos los ciudadanos la libertad de propaganda religiosa y antirreligiosa.

5. Con el objeto de asegurar a los trabajadores la libertad efectiva de expresar sus opiniones, la R. S. F. S. R. suprime la dependencia de la prensa respecto del capital, entrega a la clase obrera y a los campesinos todos los recursos técnicos y materiales necesarios para la publicación de diarios, folletos, libros y demás producciones de imprenta, y garantiza su libre difusión a través del país.

6. Con el objeto de asegurar a los trabajadores la verdadera libertad de reunión, la R. S. F. S. R., al reconocer a los ciudadanos de la República Soviética el derecho de organizar libremente reuniones, juntas, cortejos, etc... pone a disposición de la clase obrera y de los campesinos todos los locales apropiados para la organización de reuniones públicas.

7. Con el objeto de asegurar a los trabajadores la verdadera libertad de asociación, la R. S. F. S. R., que ha destruído el poder económico y político de las clases pudientes y descartado de este modo todos los obstáculos que, en la sociedad burguesa, impedían hasta ahora que los obreros y campesinos disfrutaran de la libertad de organización y de acción, prestará su concurso a los obreros y campesinos para que se unan y se organicen.

8. Con el objeto de asegurar a los trabajadores el acceso efectivo a la cultura, la R. S. F. S. R. se propone darles una instrucción completa, universal y gratuita.

9. La R. S. F. S. R. declara el trabajo obligatorio para todos los ciudadanos de la República.

10. A fin de proteger por todos los medios las conquistas de la Gran Revolución Obrerocampesina, la R. S. F. S. R. declara obligatoria para todos los ciudadanos de la República la defensa de la patria socialista y establece el servicio militar universal. El honroso derecho de defender la revolución con las armas sólo corresponderá a los trabajadores, y los elementos no laboriosos de la población serán sometidos a otras obligaciones militares.

11. La R. S. F. S. R. reconoce a los cuidadanos de las otras Repúblicas soviéticas aliadas residentes en su territorio todos los derechos establecidos por la Constitución y la legislación de la República en favor de sus propios súbditos.

La R. S. F. S. R., fundándose en la solidaridad de los trabajadores de todas las naciones, concede los derechos políticos a los extranjeros pertenecientes a la clase obrera que habiten en su territorio con ánimo de trabajar, así como a los campesinos que no vivan del trabajo ajeno, según decisiones de los órganos supremos de la U. R. S. S.

12. La R. S. F. S. R. reconoce el derecho de asilo a todos los extranjeros perseguidos por su actividad política o sus convicciones religiosas.

13. La R. S. F. S. R., basándose en la igualdad de derechos de los ciudadanos, sin consideraciones de raza o de nacionalidad, declara que es absolutamente contrario a las leyes fundamentales de la República oprimir las minorías nacionales o limitar sus derechos, y más contrario aún establecer o tolerar cualesquiera privilegios (directos o indirectos) en favor de las nacionalidades; la República reconoce a éstas

el derecho de formar Repúblicas socialistas soviéticas y regiones autónomas, en virtud de una decisión del respectivo Congreso de los Soviets, ratificada por los órganos supremos de la R. S. F. S. R.

Los ciudadanos de la R. S. F. S. R. podrán usar libremente de su idioma materno en los Congresos, ante los tribunales, y en la vida administrativa como en la vida social. Las minorías nacionales tendrán el derecho de recibir la instrucción de la escuela en su lengua materna.

14. Teniendo en mira los intereses de los trabajadores, la R. S. F. S. R. priva a los individuos y a los grupos aislados de los derechos que pudieran ejercer en perjuicio de los intereses de la revolución socialista.

15. La tierra en su totalidad, las florestas, el subsuelo, las aguas, lo mismo que las fábricas y manufacturas, los ferrocarriles, los transportes marítimos, fluviales y aéreos y los medios de comunicación, pertenecen en propiedad al Estado obrerocampesino sobre las bases determinadas por las leyes especiales de la U. R. S. S. y los órganos supremos de la R. S. F. S. R.

TITULO II

Capítulo II.

De las atribuciones del Congreso Panruso de los Soviets y del Comité Central Ejecutivo Panruso

16. Corresponde exclusivamente al Congreso Panruso de los Soviets:

a) Establecer, completar y modificar los principios fundamentales de la Constitución (ley fundamental) de la R. S. F. S. R. y ratificar las enmiendas parciales introducidas a la misma por el Comité Central Ejecutivo Panruso, durante los recesos del Congreso Panruso de los Soviets.

b) Ratificar las Constituciones de las Repúblicas soviéticas socialistas autónomas.

17. Son de competencia del Congreso Panruso de los Soviets todas las cuestiones relacionadas con los intereses generales del Estado, a saber:

a) La dirección general de la política y la economía nacional de la R. S. F. S. R.

b) La fijación de las fronteras de las Repúblicas soviéticas socialistas autónomas que forman parte de la R. S. F. S. R., la ratificación de sus constituciones y el arreglo de las diferencias que se suscitaren ya entre las Repúblicas soviéticas socialistas autónomas, ya entre una de éstas y cualquier otro miembro de la Federación.

c) La división administrativa general del territorio de la República y la ratificación de los agrupamientos de países y regiones.

d) La determinación, de acuerdo con la legislación de la U. R. S. S., del plan de conjunto de la economía nacional y sus diferentes ramas, en el territorio de la República.

e) La aprobación del presupuesto de la R.S.F.S.R., como parte integrante del presupuesto único de Estado de la U. R. S. S.

f) El establecimiento, de conformidad con la Cons-

titución y la legislación de la U. R. S. S., de los impuestos nacionales y locales, de los gravámenes y rentas de otra especie, así como la conclusión de empréstitos internos y externos de la R. S. F. S. R.

g) El control supremo sobre las rentas y gastos públicos de la República.

h) La ratificación de los códigos y leyes de la R. S. F. S. R., de conformidad con la constitución de la U. R. S. S.

i) El derecho de amnistía, general y parcial, dentro del territorio.

j) La abrogación de los decretos de los Congresos de Soviets de las Repúblicas soviéticas autónomas, así como de los demás Congresos de Soviets locales, contrarios a la presente Constitución o a las resoluciones de los órganos supremos de la R. S. F. S. R.

18. Fuera de los negocios enumerados anteriormente, son de competencia del Congreso Panruso de los Soviets y del Comité Central Ejecutivo Panruso, otros negocios más, de acuerdo con la Constitución de la U. R. S. S.

19. Dentro de los límites señalados por la ley fundamental (Constitución) de la U. R. S. S. y sobre las materias sujetas a la competencia de la Unión, los decretos de los órganos supremos de la U. R. S. S. tienen fuerza obligatoria en el territorio de la R. S. F. S. R. Con esta sola excepción, ningún órgano distinto del Congreso Panruso de los Soviets, del Comité Central Ejecutivo Panruso o su Directiva, y del Consejo de los Comisarios del Pueblo, tendrá derecho a promulgar, dentro del territorio de la R. S. F. S. R., actos legislativos relacionados con los intereses generales del Estado.

TITULO III

De la organización del Poder soviético.

Capítulo III.

Del Poder central.

A.—Del Congreso Panruso de los Soviets.

20. El Congreso Panruso de los Soviets, de conformidad con las disposiciones del artículo 25 de la Constitución (ley fundamental) de la R. S. F. S. R., adoptada por el V Congreso Panruso de los Soviets, se compondrá de los representantes de los Soviets de ciudades y aglomeraciones urbanas, a razón de un delegado por 25.000 electores, y de los representantes de los Soviets de gobierno y de distrito a razón de un delegado por 125.000 habitantes.

Observación.—Si el Congreso de los Soviets de gobierno no se reuniere antes que el Congreso Panruso, los delegados a este último serán enviados directamente por los Congresos de distrito.

21. El Congreso Panruso de los Soviets elegirá el Comité Central Ejecutivo Panruso de los Soviets y fijará el número de sus miembros.

22. El Congreso Panruso de los Soviets será convocado por el Comité Central Ejecutivo una vez por año.

23. El Comité Central Ejecutivo Panruso, por iniciativa propia, o a solicitud de los Soviets y Congresos de Soviets locales, siempre que logren reunir la tercera parte por lo menos de la población total

de la R. S. F. S. R., convocará el Congreso Panruso a sesiones extraordinarias.

B.—Del Comité Central Ejecutivo Panruso de los Soviets.

24. Dentro de los límites previstos por los artículos 3, 17 y 18 de la presente Constitución, el Comité Central Ejecutivo Panruso de los Soviets es el órgano supremo de legislación, administración y control de la R. S. F. S. R.

25. El Comité Central Ejecutivo Panruso promulgará los códigos, decretos y resoluciones debidos a su propia iniciativa, y examinará y ratificará los proyectos de ley que le sean sometidos por el Consejo de Comisarios del Pueblo.

26. Todos los decretos y resoluciones tendientes a fijar las reglas generales de la vida política y económica de la República o introducir modificaciones esenciales a la práctica existente de sus órganos de estado, lo mismo que el presupuesto de la R.S.F.S.R., deben ser sometidos necesariamente al examen y ratificación del Comité Central Ejecutivo Panruso de los Soviets.

27. En los intervalos de las sesiones del Comité Central Ejecutivo Panruso, el órgano supremo de legislación, administración y control será la Directiva del Comité Central Ejecutivo Panruso, elegida por el Comité Central Ejecutivo Panruso.

28. El Comité Central Ejecutivo Panruso de los Soviets señalará las directivas generales de la actividad del Gobierno obrerocampesino y de todos los órganos del poder soviético de la R. S. F. S. R.; orga-

nizará los trabajos en materia de legislación y de administración; determinará el radio de actividad de la Directiva del Comité Central Ejecutivo Panruso y del Consejo de Comisarios del Pueblo, y velará por la observancia de esta Constitución y por la ejecución de todas las decisiones de los Congresos Panrusos de los Soviets y de los órganos supremos de la U.R.S.S.

29. El Comité Central Ejecutivo Panruso será convocado por la Directiva del Comité Central Ejecutivo Panruso. Habrá sesiones extraordinarias por iniciativa de la Directiva del Comité Central Ejecutivo Panruso, en virtud de proposición del Consejo de Comisarios del Pueblo, o a solicitud de la tercera parte de los miembros del Comité Central Ejecutivo Panruso o de los Comités Centrales Ejecutivos de seis, por lo menos, Repúblicas soviéticas socialistas autónomas.

30. El Comité Central Ejecutivo Panruso organizará el Consejo de Comisarios del Pueblo para la administración general de la R. S. F. S. R. y las Comisarías del Pueblo para la dirección de las diferentes ramas de la administración.

31. El Comité Central Ejecutivo Panruso será responsable ante el Congreso Panruso de los Soviets, al cual deberá presentar una relación de sus actos y un informe acerca de la política general y de los negocios especiales.

C.—Del Consejo de Comisarios del Pueblo.

32. Forman parte del Consejo de Comisarios del Pueblo de la R. S. F. S. R.: el Presidente del Consejo de Comisarios del Pueblo, el Vicepresidente y los Comisarios del Pueblo enumerados en el artículo 37,

lo mismo que los delegados de las Comisarías generales del Pueblo nombrados en la forma prevista por la legislación de la Unión, y con voto consultivo o deliberante, según resolución del Comité Central Ejecutivo Panruso o de su Directiva.

33. Corresponde al Consejo de Comisarios del Pueblo la administración general de la R. S. F. S. R.

34. El Consejo de los Comisarios del Pueblo promulgará, en virtud del presente artículo, decretos y resoluciones obligatorios y ejecutivos en todo el territorio de la R. S. F. S. R., dentro de los límites de los derechos que le ha reconocido el Comité Central Ejecutivo Panruso y de conformidad con el reglamento del Consejo de Comisarios del Pueblo.

35. El Consejo de Comisarios del Pueblo será responsable ante el Congreso Panruso de los Soviets y el Comité Central Ejecutivo Panruso.

36. Toda decisión del Consejo de Comisarios del Pueblo puede ser anulada o suspendida por el Comité Central Ejecutivo Panruso o su Directiva.

D.—De las Comisarías del Pueblo de la R. S. F. S. R.

37. A fin de dirigir directamente los diferentes servicios de la administración del Estado sujetos a la competencia del Consejo de Comisarios del Pueblo de la R. S. F. S. R., se organizarán once Comisarías del Pueblo:

Consejo Superior de la Economía Nacional.
Comercio interior.
Trabajo.
Hacienda.
Inspección obrera y campesina.
Interior.

Justicia.
Instrucción Pública.
Higiene.
Agricultura.
Seguros sociales.

38. El Consejo Superior de la Economía Nacional y las Comisarías del Pueblo, del Comercio interior, de Hacienda, de Trabajo y de la Inspección obrerocampesina de la R. S. F. S. R., subordinadas al Comité Central Ejecutivo Panruso, a su Directiva y al Consejo de Comisarios del Pueblo de la R. S. F. S. R., se conformarán en su actividad a las directivas de las correspondientes Comisarías del Pueblo de la Unión.

39. Al frente de las diversas Comisarías del Pueblo figurarán los miembros del Consejo de Comisarios del Pueblo.

40. Junto a cada Comisario del Pueblo, y bajo su presidencia, se creará una Junta cuyos miembros serán nombrados por el Consejo de Comisarios del Pueblo.

41. Cada Comisario del Pueblo tendrá la facultad de resolver personalmente aquellas cuestiones que son de competencia de la Comisaría respectiva. Si la Junta no aprueba determinada resolución de un Comisario del Pueblo, podrá someter el negocio, sin suspender su ejecución, al Consejo de Comisarios del Pueblo de la R. S. F. S. R. o a la Directiva del Comité Central Ejecutivo Panruso; de este derecho de apelación gozará también cada uno de los miembros de la Junta.

42. Los Comisarios del Pueblo serán responsables de sus actos ante el Consejo de Comisarios del Pueblo y ante el Comité Central Ejecutivo Panruso o su Directiva.

43. Las resoluciones de los Comisarios del Pueblo de la R. S. F. S. R. podrán ser anuladas por el Comité Central Ejecutivo Panruso, por su Directiva, por el Consejo de Comisarios del Pueblo, y, en lo que respecta a las resoluciones de las Comisarías del Pueblo unificadas de la R. S. F. S. R., por las Comisarías del Pueblo del mismo nombre de la U. R. S. S., siempre que tales resoluciones no estén fundadas en instrucciones precisas del Comité Central Ejecutivo Panruso, de su Directiva o del Consejo de Comisarios del Pueblo.

Capítulo IV.

De las Repúblicas soviéticas socialistas autónomas y de las Regiones autónomas.

44. Los órganos del poder de Estado en las Repúblicas soviéticas socialistas autónomas y en las regiones autónomas son, en virtud de la Constitución de la R. S. F. S. R., los Soviets locales y sus Congresos, los Comités Ejecutivos, los Comités Ejecutivos regionales y centrales.

Las leyes fundamentales (Constitución) de las Repúblicas soviéticas socialistas autónomas deben ser adoptadas por los Congresos de los Soviets, ratificadas por el Comité Central Ejecutivo Panruso y sometidas a la aprobación definitiva del Congreso Panruso de los Soviets.

Observación.—Los reglamentos relativos a las regiones autónomas serán adoptados por los Congresos

de los Soviets de dichas regiones y ratificados por el Comité Central Ejecutivo Panruso.

45. Serán órganos supremos del poder de Estado, dentro de los límites del territorio de cada República socialista soviética autónoma, los Congresos de los Soviets de la República, y, en los intervalos de las reuniones de los Congresos, el Comité Central Ejecutivo, elegido por aquéllos, y cuyos derechos los determinará la Constitución de cada República socialista soviética autónoma.

46. Los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas socialistas soviéticas autónomas y los Comités Ejecutivos regionales de las regiones autónomas, elegirán de su seno directivas, que en los intervalos de las sesiones de los Comités Centrales Ejecutivos o regionales serán los órganos supremos del poder dentro del territorio de una República o región determinadas.

47. Los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas soviéticas socialistas autónomas formarán sus órganos ejecutivos, que son los Consejos de Comisarios del Pueblo, compuestos del presidente del Consejo de Comisarios del pueblo, de los Comisarios del pueblo del Interior, Justicia, Instrucción Pública, Higiene, Agricultura y Seguros Sociales, lo mismo que de los Comisarios del pueblo de las Comisarías unificadas de la R. S. F. S. R.: Finanzas, Trabajo, Comercio interior, Inspección obrerocampesina y Consejo Superior de la Economía nacional.

Los Comités Centrales Ejecutivos de las Repúblicas soviéticas socialistas autónomas podrán, de acuerdo con las circunstancias de hecho de cada sección, reducir el número de las Comisarías del Pueblo, y consi-

guientemente modificar la composición del Consejo de Comisarios del Pueblo.

48. Dentro del límite de los derechos reconocidos a las Repúblicas soviéticas socialistas autónomas, los Comités centrales ejecutivos de las mismas promulgarán los actos legislativos, que tendrán fuerza obligatoria en el territorio de la correspondiente República soviética socialista autónoma.

Capítulo V.

Del Poder local.

A.—De los Congresos de los Soviets.

49. El poder supremo dentro de los límites de un territorio dado: país, región, gobierno, provincia, distrito, sección, cantón, residirá en el respectivo Congreso de los Soviets.

50. Formarán parte de los Congresos de los Soviets de país, región, gobierno, provincia, distrito, sección o cantón, los representantes de todos los Soviets que funcionaren en el territorio de la correspondiente unidad administrativa.

51. Los Congresos de los Soviets se compondrán, conforme a la Constitución (ley fundamental) de la R. S. F. S. R. de 1918 y las resoluciones del VII Congreso Panruso de los Soviets, de la siguiente manera:

a) Para los países y regiones: de los representantes de los Soviets de ciudades y aglomeraciones urbanas, de fábricas y talleres situados fuera de las aglomeraciones urbanas, y de los Soviets de distrito, a razón

de un delegado por cada 5.000 electores para los Soviets de ciudades y de un delegado por 25.000 habitantes para los Soviets de distrito.

b) Para los gobiernos: de los representantes de los Soviets de ciudades y aglomeraciones urbanas, de las fábricas y talleres situados fuera de las aglomeraciones urbanas, y de los Congresos de Soviets de distrito, a razón de un delegado por 5.000 electores para los Soviets de ciudades y de un delegado por 10.000 habitantes para los Congresos de distrito.

c) Para las provincias: de los representantes de los Soviets de ciudades y aglomeraciones urbanas, de las fábricas y talleres situados fuera de las aglomeraciones urbanas, y de los Soviets de aldeas, a razón de un delegado por 1.000 electores para los Soviets de ciudades y un delegado por 5.000 habitantes para los Congresos de Soviets de secciones;

d) Para los distritos: de los representantes de los Soviets de ciudades y aglomeraciones urbanas, de las fábricas y talleres situados dentro del territorio del distrito, y del Soviet de aldea, a razón de un delegado por 200 electores para los Soviets de ciudades y de un delegado por 1.000 habitantes para los Congresos de Soviets de cantón, con máximum de 300 diputados para el distrito.

e) Para las secciones y cantones: de los representantes de todos los Soviets establecidos dentro del territorio de la sección o del cantón, a razón de un delegado por cada 300 habitantes, con máximum de 150 delegados para la sección o el cantón.

Observación.—En casos excepcionales, el Comité Central Ejecutivo Panruso podrá modificar, según las circunstancias locales, las reglas de representación

establecidas por el presente artículo con relación a las diversas circunscripciones.

52. Habrá Congresos de los Soviets ordinarios y extraordinarios: los congresos ordinarios de los Soviets se reunirán una vez por año; los Congresos extraordinarios serán convocados:

a) A solicitud de los Congresos de Soviets superiores o de sus Comités ejecutivos.

b) Por los órganos ejecutivos del poder soviético (Comités ejecutivos), ya por iniciativa de éstos, ya por solicitud de los Soviets que cuenten, por lo menos, con una tercera parte de la población de que se trate.

53. Los Congresos de los Soviets elegirán sus órganos ejecutivos, los Comités ejecutivos, teniendo en cuenta el número de miembros que para cada unidad territorial determine el Comité Central Ejecutivo Panruso o su Directiva.

B.—De los Comités Ejecutivos

54. Los Comités Ejecutivos serán elegidos por los Congresos de los Soviets, y, en los intervalos de los congresos, constituyen los órganos supremos del poder soviético dentro del territorio respectivo; serán responsables ante el Congreso que los eligió, y estarán subordinados a los Comités Ejecutivos superiores, al Comité Central Ejecutivo Panruso y al Consejo de Comisarios del Pueblo de la R. S. F. S. R.

55. Para la dirección general de los negocios ordinarios referentes a la administración del territorio respectivo, así como para la ejecución de los decretos y resoluciones del poder central, los Comités ejecu-

tivos elegirán directivas compuestas en cada unidad territorial de un número de miembros que será fijado por el Comité Central Ejecutivo Panruso o su Directiva.

56. En los intervalos de las reuniones de los Comités Ejecutivos ejercerán sus atribuciones las Directivas, las cuales serán responsables ante los mismos Comités.

57. Para la ejecución de todos los trabajos adscritos a la competencia del poder local, y el cumplimiento de las decisiones de los Comités Ejecutivos superiores y del poder central, los Comités ejecutivos de los países, regiones, gobiernos, provincias y distritos, se dividirán en secciones, sobre las bases que determine el Comité Central Ejecutivo Panruso o su Directiva.

La supresión o la fusión de las actuales secciones de los Comités ejecutivos, lo mismo que la formación de nuevas secciones, se llevarán a cabo por resolución del Consejo de Comisarios del Pueblo de la R.S.F.S.R., y previa ratificación del Comité Central Ejecutivo Panruso o de su Directiva.

Observación.—Se podrán constituir secciones o divisiones de los Comités ejecutivos de cantón mediante autorización del Comité ejecutivo de gobierno o de su Directiva.

58. Las secciones de los Comités ejecutivos estarán subordinadas a los Comités ejecutivos y sus directivas, y tienen obligación de conformarse a las instrucciones y cumplir las órdenes que les confíen tanto los Comités ejecutivos y sus directivas como la sección correspondiente del Comité ejecutivo superior; las secciones de los Comités ejecutivos de países, regiones y gobiernos, deberán también conformarse

a las instrucciones y cumplir las órdenes que reciban de las correspondientes Comisarías del Pueblo de la R. S. F .S. R.

C.—De los Soviets de Diputados.

59. Los Soviets de diputados quedarán constituídos:

a) En las ciudades, a razón de un diputado por cada 1.000 habitantes, con un mínimum de 50 miembros y un máximum de 1.000.

b) En los campos (pueblos, aldeas, lugares, burgos, ciudades con menos de 10.000 habitantes, granjas, etc...), a razón de un diputado por 100 habitantes, con un mínimum de 3 y un máximum de 50 diputados por cada Soviet rural.

Observación.—Por resolución del Comité Central Ejecutivo Panruso se podrán variar las reglas para la representación establecidas en el presente artículo.

60. Los Soviets de diputados de las ciudades elegirán de su seno un órgano ejecutivo para los negocios ordinarios, según las bases establecidas por el Comité Central Ejecutivo Panruso o por su Directiva.

61. Se podrá constituir, junto al Soviet rural, un Comité ejecutivo, de acuerdo con las bases que establezca el Comité Central Ejecutivo Panruso o su Directiva.

62. Los Soviets de diputados serán convocados por el Comité ejecutivo o por los presidentes del Soviet en virtud de iniciativa propia o a petición de la mitad, por lo menos, de los miembros del Soviet.

63. Los miembros de los Soviets tienen la obligación de rendir regularmente cuenta de sus gestiones a los electores.

D.—De las atribuciones de los órganos locales del Poder.

64. Los órganos del poder soviético de los países, regiones, gobiernos, provincias, distritos, secciones y cantones, los Comités ejecutivos y sus directivas, lo mismo que los Soviets de diputados, tendrán las siguientes atribuciones:

a) Adopción de las medidas necesarias al desarrollo de la vida cultural y ecónomica del territorio respectivo.

b) Elaboración y aprobación de los presupuestos locales.

c) Ejecución de las decisiones emanadas de los órganos superiores del poder soviético.

d) Solución de las cuestiones de un interés local para el territorio de que se trate.

e) Unificación de la actividad soviética dentro del territorio respectivo.

f) Garantía de la legalidad revolucionaria y mantenimiento del orden público y de la seguridad general, dentro de los límites del territorio dado.

g) Examen por iniciativa propia, o por encargo de los Comités ejecutivos superiores, de las cuestiones de interés general para el Estado.

65. Los Congresos de los Soviets y sus Comités ejecutivos controlarán la actividad de los Soviets locales inferiores y la de sus órganos ejecutivos.

Las decisiones de los Congresos locales sólo podrán ser anuladas por los Congresos superiores y sus Comités ejecutivos, y por el Comité Central Ejecutivo Panruso o por su Directiva.

Las decisiones de los Comités ejecutivos y de sus

directivas podrán ser anuladas por los Congresos que los eligieron, lo mismo que por los Congresos superiores, los Comités ejecutivos superiores y sus directivas, el Comité Central Ejecutivo Panruso y su Directiva, y el Consejo de Comisarios del Pueblo de la R. S. F. S. R.

66. Los Comités ejecutivos de países, regiones, lo mismo que los Comités ejecutivos de gobierno, no podrán suspender la ejecución de las decisiones de las Comisarías del Pueblo de la R. S. F. S. R. sino bajo su responsabilidad y solamente en casos excepcionales, de acuerdo con las reglas establecidas por el Comité Central Ejecutivo Panruso.

67. Los Comités ejecutivos de provincias y distritos no podrán suspender el cumplimiento de los actos de las secciones de los Comités ejecutivos de país, de región y de gobierno, sino en casos excepcionales en que resulte evidente que dichos actos no se conforman a las resoluciones del Comité Central Ejecutivo Panruso, de su Directiva, del Consejo de Comisarios del Pueblo de la R. S. F. S. R. o del Comité ejecutivo de país, de región o de gobierno, y siempre que se dé cuenta inmediata al Comité ejecutivo de país, de región o de gobierno y al director de la sección correspondiente.

TITULO IV

Capítulo VI.

De las elecciones para los Soviets.

A.—Del derecho electoral activo y pasivo.

68. El derecho de elegir y ser elegido para los Soviets corresponderá, sin distinción de sexo, religión,

raza, nacionalidad, domicilio, etc..., a los ciudadanos de la R. S. F. S. R. que hubieren cumplido dieciocho años el día de las elecciones y pertenecieren a las siguientes categorías:

a) Los que ganan su vida con un trabajo productivo y útil a la sociedad, así como las personas que les ayudan a realizarlo con sus labores domésticas.

b) Los soldados y marinos del Ejército rojo de obreros y campesinos.

c) Los ciudadanos pertenecientes a las categorías enumeradas en los parágrafos *a* y *b* del presente artículo y que hayan perdido total o parcialmente su capacidad para el trabajo.

Observación.—Además de los ciudadanos de la R. S. F. S. R., gozarán del derecho electoral activo y pasivo las personas mencionadas en el artículo 11 de la presente Constitución.

69. Aun perteneciendo a las categorías enumeradas anteriormente, no podrán elegir ni ser elegidos:

a) Los que vivan del trabajo ajeno.

b) Los que vivan de una renta no derivada de su trabajo, como intereses de capital, productos de empresas, arrendamientos de bienes raíces, etc...

c) Los comerciantes particulares, intermediarios y agentes de comercio.

d) Los monjes y sacerdotes de los cultos eclesiásticos de cualquiera religión que ejerzan su ministerio a título profesional.

e) Los agentes y empleados de la antigua policía y del cuerpo especial de gendarmes y de la *Okrana*, los miembros de la antigua dinastía reinante en Rusia, así como las personas que dirigieron la actividad de la policía, la gendarmería y los organismos penales.

f) Las personas atacadas de enfermedades mentales o enajenadas, según reconocimiento legal.

g) Las personas condenadas por delitos infamantes, cometidos con ánimo de lucro, durante el tiempo que determine la ley o la sentencia del tribunal.

B.—Del procedimiento de las elecciones.

70. Las elecciones se verificarán en las fechas señaladas por los Soviets locales o por sus Comités ejecutivos.

71. El proceso y el resultado de las elecciones se harán constar en un acta firmada por los miembros de la Comisión electoral.

72. El Comité Central Ejecutivo Panruso o su Directiva señalarán el procedimiento de las elecciones así como la participación de las sociedades profesionales y otros órganismos obreros.

C.—De la verificación de las elecciones, de su anulación y de la remoción de los diputados.

73. La verificación referente a la regularidad de las elecciones de los Soviets se efectuará por las comisiones electorales, y la referente a la regularidad de los mandatos de los delegados elegidos a los congresos de los Soviets, por la Comisión de mandatos.

74. En caso de irregularidad total de las elecciones, la cuestión de su anulación se decidirá por el órgano inmediatamente superior del poder soviético. El órgano

supremo de casación de las elecciones será el Comité Central Ejecutivo Panruso y su Directiva.

75. Los electores que han acreditado un delegado ante el Soviet, tendrán en todo momento el derecho de removerlo y proceder a nuevas elecciones.

TITULO V

Capítulo VII.

Del Presupuesto.

76. Todas las rentas y gastos de la R. S. F. S. R., incluso las rentas y gastos de las Repúblicas autónomas que forman parte de aquélla, serán incorporados en el presupuesto general del Estado.

77. El presupuesto de la R. S. F. S. R. pasará a formar parte integrante del presupuesto de Estado único de la U. R. S S., de conformidad con la Constitución de la Unión y con las reglas de la legislación general.

78. Se fijará igualmente, por vía de legislación general, la distribución entre el presupuesto general de la Unión y el de la R. S. F. S. R. de los ingresos y gastos habidos en el territorio de esta última.

79. El presupuesto de la R .S. F. S. R. será examinado por el Consejo de Comisarios del Pueblo, ratificado por el Comité Central Ejecutivo Panruso y sometido a los órganos legislativos de la U. R. S. S. para su incorporación en el presupuesto único de Estado, de acuerdo con la Constitución federal.

80. Los gastos y rentas de Estado de las Repúblicas

socialistas soviéticas autónomas que forman parte de la R. S. F. S. R. serán adoptados previamente por los Consejos de Comisarios del pueblo y los Comités ejecutivos centrales de dichas Repúblicas, examinados en seguida por el Consejo de Comisarios del Pueblo de la R. S. F. S. R. y ratificados como partes integrantes de su presupuesto por el Comité Central Ejecutivo Panruso.

81. No podrá efectuarse ninguna erogación de los fondos del tesoro sin la apertura de un crédito de la lista de rentas y gastos del Estado, o sin una decisión especial de los órganos legislativos de la República.

82. Todas las erogaciones se efectuarán con arreglo a la lista de ingresos y gastos de la R. S. F. S. R., dentro de los límites y según la afectación directa de las subdivisiones del presupuesto.

83. Las rentas y gastos locales se incorporarán en los presupuestos locales, conforme a la legislación general de la Unión y a la de la República.

84. Los presupuestos locales serán examinados y aprobados por los correspondientes Congresos de Soviets, y en su defecto por los Comités ejecutivos, bajo el control general de los órganos centrales de la R. S. F. S. R.

85. Las cuentas de liquidación del presupuesto de la R. S. F. S. R. serán sometidas a ratificación del Comité Central Ejecutivo Panruso.

86. De conformidad con las legislaciones de la U. R. S. S. y de la R. S. F. S. R., se cederán a los presupuestos locales, para cubrir los gastos que aquéllas les han impuesto, ciertos ingresos provenientes de contribuciones y otros recursos.

TITULO VI

Capítulo VIII.

Del Escudo, el Pabellón y la Capital de la R.S.F.S.R.

87. El escudo oficial de la R. S. F. S. R. representará una hoz y un martillo de oro sobre fondo rojo, en medio de los rayos del sol, con los mangos para abajo y colocados en cruz, cubiertos de una corona de espinas, con estas inscripciones:

«República Socialista Federativa Soviética de Rusia.»

«¡Proletarios de todos los países, uníos!»

88. El pabellón oficial de la República será de una tela de color rojo (encarnado) y en el ángulo superior de la izquierda, cerca del asta, se colocarán las letras de oro «R. S. F. S. R.»

89. El Gobierno de la R. S. F. S. R. residirá en la ciudad de Moscú.

ÍNDICE

Primera Parte

Introducción

Páginas

Capítulo único.—Personalidad del Estado 3

Segunda Parte

Crisis constitucional de Francia

Cap. I.—El sistema parlamentario 25
Cap. II.—Antecedentes históricos 49
Cap. III.—El caso Millerand 61
Cap. IV.—Crisis financiera y solución constitucional 79
Cap. V.—Sindicalismo de funcionarios.. 97

Tercera Parte

Derecho constitucional de los Soviets

Cap. I.—Orígenes constitucionales 115
Cap. II.—El Gobierno provisorio 141

Páginas

Cap. III.—Sistema electoral soviético .. 159
Cap. IV.—Organización política 183
Cap. V.—Régimen federal 201
Cap. VI.—El partido comunista 219

APÉNDICES

A. Leyes constitucionales de Francia .. 241
B. Constitución de la Unión Soviética 249
C. Enmiendas constitucionales 270
D. Constitución de la R. S. F. S. R. 280

IMPRENTA DE «LE LIVRE LIBRE»,
141, Boulevard Péreire, PARÍS

UNIVERSITY OF N.C. AT CHAPEL HILL
000158838 70